

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GUSTAVO DA SILVA AVILA

**A LUTA CONTRA A FOME: EXAMINANDO AS POLÍTICAS E MEDIDAS QUE
LEVARAM À CONQUISTA E AO RETROCESSO NO BRASIL**

CRICIÚMA

2024

GUSTAVO DA SILVA AVILA

**A LUTA CONTRA A FOME: EXAMINANDO AS POLÍTICAS E MEDIDAS QUE
LEVARAM À CONQUISTA E AO RETROCESSO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de bacharelado no curso de Ciências Econômicas da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador(a): Prof. Dr. Alcides Goulart Filho

CRICIÚMA

2024

GUSTAVO DA SILVA AVILA

**A LUTA CONTRA A FOME: EXAMINANDO AS POLÍTICAS E MEDIDAS QUE
LEVARAM À CONQUISTA E AO RETROCESSO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de bacharelado, no Curso de Ciências Econômicas da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Políticas Públicas.

Criciúma, 01 de julho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Alcides Goulart Filho - Doutor - (UNESC) - Orientador

Prof^a. Liara Darabas Ronzani - Mestre - (UFRGS)

Prof. Samuel Henrique Colombo da Luz - Mestre - (UNESC)

Dedico este trabalho à memória da minha querida mãe, cuja incansável luta pela minha educação moldou o homem que sou hoje. Mesmo após sua partida, sinto seu apoio constante e sei que cada conquista é também um reflexo do amor e da dedicação que ela sempre me proporcionou. Para sempre em meu coração, minha inspiração eterna, Gercina Ferreira da Silva.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à memória da minha amada mãe, Gercina Ferreira da Silva, uma mulher preta, nordestina de força inigualável e mesmo diante dos desafios e adversidades, ela nunca desistiu de seus sonhos e batalhou incansavelmente para proporcionar um futuro melhor para sua família.

Agradeço também aos meus irmãos, Leonardo, Camila, e Guilherme por estarem sempre ao meu lado, compartilhando dos mesmos valores de vossa mãe, que mesmo sem qualquer formação, nos ensinou, que o conhecimento é a chave para abrir portas e conquistar nossos sonhos. Seu legado de amor, dedicação e perseverança continuará a nos guiar e inspirar para sempre.

Agradeço aos demais familiares, meu pai Roguimar, cujo apoio nos momentos difíceis dos últimos anos foi fundamental para que eu pudesse continuar avançando, em minha graduação, a minha namora Nicole Manoel Pazini pelas suas motivações e companheirismo quando mais precisei, e aos meus sogros Márcio Pazini e Luciane Beatriz, por me acolherem como seu filho, e aos demais familiares que de certa forma contribuíram com minha trajetória.

Sou profundamente grato ao Dr. Alcides, meu orientador, pelo seu notável conhecimento, gentileza e paciência ao me guiar neste percurso acadêmico, agradeço à instituição UNESC por ter me proporcionado a honra de aprender com um professor tão excepcional. Expresso também minha sincera gratidão ao professor Dr. Igor, cuja dedicação e didática foram fundamentais para o meu aprendizado. Não posso deixar de mencionar os valiosos ensinamentos dos professores Dr.Tiago, Dr.Dimas e ao Dr. Ismael, que infelizmente nos deixou, mas sou grato cujo seu legado, permeia em minha formação. Agradeço a todos os envolvidos por contribuírem para essa experiência única em minha vida.

*“Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.
O bicho, meu Deus, era um homem.”*

O Bicho - Manuel Bandeira, 1947.

RESUMO

Este trabalho busca examinar as políticas e medidas que tiraram o Brasil do Mapa da Fome em 2014, reduzindo significativamente o número de pessoas em situação de insegurança alimentar. Inicialmente, exploraremos os primeiros programas de combate à fome no Brasil, analisando seu contexto e os objetivos das políticas implementadas desde 1940 até 2022, com atenção especial para o período entre 2014 e 2022, foco central deste estudo. Após a significativa conquista de alcançar o menor número de pessoas em situação de insegurança alimentar em décadas, observou-se um retrocesso nas políticas e resultados, culminando com o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2018. Discutiremos as razões desse retrocesso, incluindo fatores políticos, econômicos e sociais. Nosso objetivo é entender os desafios enfrentados e contribuir para o desenvolvimento de políticas mais eficazes no combate à fome no Brasil. A fome é um problema global que afeta diversas esferas econômicas. Compreender as causas de seu retorno no Brasil e os impactos das ações passadas é crucial para entendermos os desafios futuros.

Palavras-chave: combate à fome; políticas públicas; segurança alimentar; insegurança alimentar; *hunger-combat-policy*.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Números de beneficiários do PBF entre 2004 e 2014.	28
Gráfico 2 - Valores médios dos benefícios pagos (à preço de dez.2020).	30
Gráfico 3 - Índice de Gini (2001 a 2014).	35
Gráfico 4 - Índice de prevalência alimentar nos domicílios (PNAD's 2004, 2009 e 2013).	36
Gráfico 5 - Estimativa de situação de insegurança alimentar 2014-2022.....	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura do Programa Fome Zero.....	24
Quadro 2 - Descrição dos Benefícios do Programa Bolsa Família.....	27
Quadro 3 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	27
Quadro 4 - Alterações no Bolsa Família entre 2006 e 2014.....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de redução orçamentária dos Programas Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014 - 2018.....	40
Tabela 2 - Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%)....	45
Tabela 3 - Taxa composta da subutilização da força de trabalho	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATES	Assistência Técnica e Extensão Rural
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fundo Monetário Internacional
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome
ODM	Objetivo de desenvolvimento do milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Programa Alimentar Mundial
PBSM	Programa Brasileiro de Erradicação da Fome – Brasil sem Miséria
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar
PMZ	Programa Fome Zero
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAPS	Serviço de Alimentação do Povo
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
TRC	Transferência de Renda Condicionada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRINCIPAIS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME ENTRE 1940 E 1970	16
2.1	TRANSFORMAÇÕES NOS PROGRAMAS DAS DÉCADAS DE 1970 E 1980: ENFOQUE NA PRODUÇÃO AGRÍCOLA	18
2.2	COMBATE À FOME ENTRE OS ANOS 1990 E 2004: NOVAS PERSPECTIVAS, MESMOS DESAFIOS.....	20
3	PROJETO FOME ZERO, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E BRASIL SEM MISÉRIA: 2003-2013	22
3.1	FIM DO DEBATE E SAÍDA DA MISÉRIA: IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO ENTRE 2004 E 2014.	33
4	CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA: O DEMONSTE DE POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME ENTRE 2015 E 2018.	37
5	IMPACTOS DA SARS-COV-2 (COVID-19) NO COMBATE À FOME: UMA LUPA EM UM PROBLEMA ESQUECIDO	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar os principais fatores que levaram o Brasil à saída do Mapa da Fome, bem como as ações que causaram seu posterior retorno. A abordagem deste tema é fundamental para a compreensão das ações que fizeram o país se tornar pioneiro na erradicação da fome e das ações que, anos mais tarde, ocasionaram notável retrocesso nas políticas de combate à fome, conforme evidenciaram os dados.

A fome é uma das crises humanitárias mais persistentes e urgentes do mundo contemporâneo. Apesar dos avanços significativos em áreas como tecnologia, ciência e economia, o desafio de levar alimentação adequada a milhões de pessoas em todo o planeta persiste. Por muito tempo, o combate à fome foi limitado apenas à ações de fornecimento de alimentos para a população mais vulnerável, com a prevalência de fatores econômicos que afetavam a oferta de alimentos. No entanto, a fome transcende fronteiras nacionais e culturais, afetando indivíduos e comunidades em todas as regiões do globo. Pode-se compreender que o debate começou tardiamente, considerando as grandes revoluções que ocorreram mundialmente.

Segundo Castro (1984), o tema da insegurança alimentar foi abordado durante a Primeira Guerra Mundial, embora tenha se destacado mais por suas implicações militares do que sociais. Naquele contexto, a soberania de uma nação era avaliada por sua capacidade de sustentar-se com recursos próprios, especialmente em tempos de conflito armado. Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que a preocupação com a segurança alimentar ganhou relevância.

[...] à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a revolução russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo (CASTRO, 1984, p. 21).

No ano de 1943, milhões de europeus viram suas infraestruturas agrícolas devastadas devido aos efeitos da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, surgiram discussões internacionais sobre a constituição de duas organizações de

significativa importância: a Organização das Nações Unidas ONU¹) e o Fundo Monetário Internacional (FMI²). Também foi proposta a criação de uma organização multigovernamental destinada a incentivar a agricultura e promover a segurança alimentar, devastadas em diversos países no pós-guerra, principalmente na Alemanha e no Japão.

Nesse contexto, em 1943, durante a I Conferência Internacional sobre Agricultura e Alimentação em Hot Springs, Arkansas, EUA, uma das propostas debatidas foi a criação de um mecanismo de cotas e assistência alimentar semelhante ao modelo do FMI, que visava promover a estabilidade econômica global e facilitar o crescimento sustentável através de monitoramento econômico, assistência financeira, aconselhamento técnico e supervisão das políticas econômicas dos países membros (FMI, 2011). Com o intuito de permitir que cada país restaurasse sua produção alimentar de maneira independente e soberana, criou-se, em 1945, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Seu principal propósito é promover a cooperação internacional no âmbito da agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento rural, além de oferecer assistência técnica e fomentar políticas agrícolas sustentáveis em âmbito global (SILVA, 2014).

Silva (2014) enfatiza que os conflitos pós-Segunda Guerra Mundial resultaram em sérios danos à garantia de direitos humanos e impactaram negativamente o risco de fome em várias nações, além de obstaculizar o desenvolvimento econômico e a criação de oportunidades produtivas para as populações locais. A realização da I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas em 1974 reflete a persistência dos desafios globais relacionados à fome, em um contexto de escassez de alimentos e quebras de safras em importantes países produtores, incentivando a busca pela modernização agrícola, especialmente nos países em desenvolvimento, por meio da Revolução Verde.

Essa revolução consistiu na modernização da agricultura em escala global, efetivada por meio da incorporação de inovações tecnológicas na produção, como sementes geneticamente modificadas, maquinários agrícolas e insumos químicos, como fertilizantes e agrotóxicos. Entretanto, mesmo com a recuperação da

¹ Para mais informações acesse: <https://brasil.un.org/pt-br> .

² Para mais informações acesse: <https://www.imf.org/en/home> .

produção mundial de alimentos nos anos seguintes, os males da desnutrição e da fome não deixaram de estar presentes, atingindo gravemente parcela importante da população mundial (SILVA, 2014).

Uma das principais ferramentas que contribuem para a contagem de pessoas que enfrentam a fome ou a insegurança alimentar é o *Prevalence of Undernourishment* – PoU (Prevalência de Subnutrição), que ficou conhecido posteriormente como Mapa da Fome, com a publicação de artigo no qual aponta os percentuais de pessoas em cada país que não têm acesso à alimentação, ou têm acesso inadequado ou insuficiente para uma vida saudável. Foi criado nos anos 2000 para combater a fome, que era um dos objetivos do ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), atualmente os ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) (SILVA, 2014).

Compreende-se que serão abordados ambos os temas, fome e insegurança alimentar. É crucial ressaltar que, embora estejam contextualmente alinhados, são conceitos distintos, sendo que, de maneira geral, um pode resultar no outro, conforme será exposto a seguir:

- **Insegurança alimentar:** conforme definido pelo Ministério da Saúde (2022), ocorre quando uma pessoa (ou família) não tem acesso a alimentos saudáveis em quantidade suficiente para atender às suas necessidades. Ressalta-se a importância dos alimentos saudáveis, pois, em alguns casos, o acesso pode existir, mas, frequentemente, trata-se de alimentos industrializados que oferecem pouco ou nenhum nutriente para uma vida saudável a longo prazo.
- **Fome:** de acordo com a FAO (*Food and Agriculture Organization*), é uma sensação física e desconfortável causada exclusivamente pela falta de ingestão de alimentos.

Segundo relatório publicado pela ONU/FAO (2022), 735 milhões de pessoas passaram fome em todo o mundo, e 2,3 bilhões estão em condições de insegurança alimentar moderada ou grave, representando aproximadamente 30% da população mundial. O estudo foi realizado entre 2019 e 2022. No Brasil, a situação é igualmente preocupante, com 70,3 milhões de pessoas em condições de

insegurança alimentar moderada ou grave, correspondendo a cerca de 32% da população total no mesmo período. A pandemia agravou ainda mais essas condições, afetando quem já estava em situação vulnerável e colocando ainda mais pessoas nessa condição. No entanto, não se pode atribuir esses números exclusivamente à pandemia, pois a fome está fortemente ligada à ausência ou insuficiência de políticas públicas de combate, como mostraremos adiante, em que o aumento de pessoas em situação de insegurança alimentar começa a se intensificar durante a crise de 2016. A pandemia, embora tenha contribuído para o agravamento desses números, não é a única responsável.

Diante desses dados, é crucial analisar os principais fatores que contribuíram para a diminuição e o subsequente aumento da fome, bem como as ações que foram essenciais para que esses indicadores retrocedessem a níveis alarmantes. Estas são as questões que buscaremos investigar neste trabalho.

A fome persiste tanto nas crises quanto nos períodos de ascensão econômica. A principal questão a ser enfrentada é o atrelamento de ações e políticas de combate à fome às políticas de desenvolvimento econômico, já que mesmo em momentos de “prosperidade” econômica, a escassez de alimentos se mantém. Entretanto, em períodos de prosperidades econômicas é notável a prevalência de abundância para determinada parcela da população, escondendo a contraditória e sombria realidade daqueles que sofrem diariamente com a escassez e a falta de acesso a alimentos.

Trazendo para o contexto brasileiro, campo central deste estudo, nota-se que, desde o início de sua inserção no mercado internacional, o país encontrou na exportação de bens primários sua principal fonte de receita, consolidando-se como uma nação agroexportadora. No entanto, a inserção de questões relacionadas à segurança alimentar na agenda política nacional apenas se concretizou na década de 1990 e, a partir dos anos 2000, foram implementados diversos programas e projetos, destacando-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Fome Zero (PFZ) e o Programa Bolsa Família, fundamentais para retirar o país do mapa da fome, que serão mais detalhadamente explorados ao longo desta pesquisa.

Apesar dos esforços iniciais, a persistência do problema se evidencia com o retorno do país ao mapa da fome, oito anos após sua saída, em 2014. A análise desenvolvida neste trabalho visa examinar as ações desenvolvidas ao longo desse

período, abrangendo desde a implementação de novos programas até a manutenção dos antigos. O objetivo é compreender os fatores que contribuíram para esse retrocesso no combate à fome. Por meio de revisões bibliográficas e da análise de dados coletados, as considerações finais deste estudo buscarão apontar os caminhos possíveis para a erradicação da fome no Brasil. Diante disso, se torna crucial contextualizar alguns fatores específicos que contribuirão para uma melhor compreensão do trabalho desenvolvido:

- contextualizar brevemente os principais programas de combate à fome no Brasil entre 1940 e 1990, período em que as ações de combate à fome são restritas;
- analisar as principais políticas públicas e programas de combate à fome entre 1990 e 2021, período em que ocorre a saída do país do mapa da fome em função da intensificação de políticas públicas e ações de combate à fome e, oito anos depois, com o retrocesso e mesmo a descontinuidade destas, o retorno do país ao mapa da fome;
- buscar elucidar os fatores internos e externos que contribuíram para o retrocesso no combate à fome e suas consequências.

Para realização destes objetivos, torna-se necessária a análise de textos, artigos de jornais, documentos, relatórios emitidos pela ONU/FAO e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, artigos científicos, dentre outras fontes, a fim de descrever detalhadamente as políticas e ações implementadas ao longo do período estudado. Também serão utilizados dados secundários, como gráficos, tabelas, informações econômicas e sociais, caracterizando uma pesquisa quantitativa e descritiva sobre a fome no Brasil. Esses dados serão coletados em bancos de dados do IBGE e do IPEA, além de informações sociais fornecidas pelo CadÚnico e outros documentos e relatórios emitidos por órgãos governamentais e não governamentais. Nessa abordagem, a ênfase estará na apresentação e análise de dados para retratar a realidade observada.

2 PRINCIPAIS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME ENTRE 1940 E 1970

O presente capítulo tem por objetivo elucidar as bases teóricas que fomentam a construção desta pesquisa, a partir de documentos, estudos e autores que desenvolveram análises sobre a problemática da fome e da segurança alimentar e nutricional como uma questão de política pública. Adiante será dado ênfase aos aspectos históricos e conceituais de categorias analíticas e suas classificações no intuito de especificar as particularidades que envolvem o tema estudado, permitindo, em capítulos subsequentes, relacioná-los à atualidade das políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

As políticas sociais relacionadas ao combate à fome começaram a ser introduzidas no Brasil durante o governo de Getúlio Vargas, na década de 1940. Inicialmente, tinham como objetivo abordar o problema da fome e da desnutrição. Nesse período, houve um enfoque na introdução de novos alimentos na dieta da população e no desenvolvimento de práticas educativas tradicionais relacionadas à alimentação (CASTRO; PELIANO, 1985).

A desinformação das classes populares e o mito da ignorância foram considerados fatores determinantes da fome e da desnutrição. Somente a partir da década de 1970, o foco começou a mudar, passando do binômio "alimentação-educação" para o binômio "alimentação-renda" como causa predominante da fome e da desnutrição (CASTRO; PELIANO, 1985).

Em 5 de agosto de 1940, o governo de Getúlio Vargas implementou o primeiro programa de alimentação no Brasil, conhecido como SAPS (Serviço de Alimentação do Povo) através do Decreto-Lei nº. 2478. Este programa teve um impacto significativo e passou por várias mudanças ao longo de sua existência. Inicialmente, sua implementação tinha como objetivo oferecer alimentos saudáveis nos restaurantes populares, mas posteriormente foi assumindo também o papel de um programa com "função educativa" e aconselhadora à família brasileira, como por exemplo, mostrar as vantagens que os trabalhadores teriam com uma alimentação adequada, seguindo os padrões nutricionais de referência (EVANGELISTA, 2009).

Anterior ao SAPS, Vargas já havia assinado o Decreto de lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939, que incluía a criação de restaurantes populares para oferta de refeições a preços acessíveis para a população, particularmente para os

trabalhadores. Além disso, o programa tornou obrigatório para empresas com mais de 500 funcionários a instalação de refeitórios, garantindo assim o acesso à alimentação adequada para os trabalhadores.

O SAPS passou por várias alterações ao longo de sua existência, tanto em termos de funcionamento quanto de objetivos técnicos e políticos. No entanto, em 1967, o programa foi extinto. Esse encerramento ocorreu em um momento de transformação nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil (L'ABBATE, 1988).

De acordo com Barros e Tartaglia (2003), ainda na década de 1940, surgiram diversas instituições no Brasil que desempenharam papéis semelhantes na execução da política de alimentação adequada. Entre elas estavam o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN (1942-1945)³, que fornecia orientação técnica à produção agrícola e à indústria de alimentos; o Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA⁴ (1944), que produzia conhecimentos técnicos e científicos para apoiar a indústria de alimentos; a Comissão Nacional de Alimentação – CNA⁵ (1945-1972), que realizava estudos sobre a alimentação da população e promovia a educação nutricional; e o Instituto Nacional de Nutrição, que realizava pesquisas e formava pessoal técnico especializado em nutrição. Todas essas instituições desempenharam um papel importante no enfrentamento dos desafios relacionados à alimentação e nutrição no Brasil durante esse período.

Destaca-se, ainda, a criação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953, considerado um marco no planejamento nutricional brasileiro. Esse plano concentrou suas ações principalmente na assistência alimentar e nutricional para o grupo materno-infantil, com uma atenção secundária voltada para escolares e trabalhadores, destacando a relação entre causa e efeitos da subnutrição-saúde-produção, e evidenciando que apenas uma reforma socioeconômica seria capaz de resolver essa problemática, que cada vez mais se tornava relevante (L'ABBATE, 1988).

³ Órgão integrado ao CME pelo Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942.

⁴ Órgão integrado ao CME pelo Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942.

⁵ Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada por meio do Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945.

Rezende (2022) destaca que os diversos planos e programas de combate à fome e desnutrição no Brasil, desde os anos 1950, apontavam as origens estruturais do problema e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social adotado. Inicialmente, esses programas foram vistos como respostas emergenciais, com foco central na educação alimentar, partindo do pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida através da difusão do conhecimento sobre alimentação adequada.

2.1 TRANSFORMAÇÕES NOS PROGRAMAS DAS DÉCADAS DE 1970 E 1980: ENFOQUE NA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

O ano de 1972 se iniciou com a extinção da CNA, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da Lei nº 5.829 (BRASIL, 1972), e permaneceu ativo até 1997. O INAN direcionava suas ações de alimentação e nutrição para grupos populacionais em situação de risco ou com carências nutricionais, como população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrizes, lactentes e população infantil até seis anos de idade, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar (BRASIL, 1972). Uma de suas missões mais importantes foi promover o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que unificou suas próprias ações com as de outras instituições. O PRONAN enfrentou dificuldades administrativas e foi encerrado em 1974 (SILVA, 1995).

Em 1974/1975, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) revelou que 67% da população consumia menos energia do que o mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o que resultava em desnutrição energético-proteica em 46,1% das crianças menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos homens, e 26,4% das mulheres, dando início à criação de um programa que visava combater esses resultados (VASCONCELOS, 2005).

Em 1975 foi estabelecido um convênio entre o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Esse acordo formalizou a criação de uma equipe técnica responsável por conduzir estudos na área de alimentação e nutrição, culminando na concepção do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Essa iniciativa foi guiada pelos princípios delineados no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975/1979), que reformulou a abordagem governamental no âmbito social. Esse plano priorizava a igualdade hierárquica entre o desenvolvimento social e econômico, concedia tratamento especial aos grupos de baixa renda, como foco principal da política social, e promovia a colaboração entre as esferas social e econômica na resolução de problemas sociais (SILVA, 2014).

O processo de integração de vários subprogramas de intervenção nutricional após 1973, demonstrou a complexidade e a diversidade das abordagens adotadas na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil. A implementação desses programas envolveu múltiplas instituições, desde o INAN até ministérios diversos, e abrangeu uma gama de estratégias, desde a distribuição direta de alimentos a grupos vulneráveis até a promoção de abastecimento e comercialização de alimentos a preços acessíveis. Contudo, a eficácia dessas iniciativas frequentemente esbarrou nos desafios inerentes aos trâmites burocráticos, conforme observado [...] (Barros e Tartaglia, 2003; apud L'Abbate, 1988).

Observa-se que a modernização da agricultura brasileira, a partir da década de 1950, resultou em um incremento constante na produção agrícola, superando o ritmo de crescimento populacional. No desfecho dos anos 1960 e no período subsequente, entre 1971 e 1976/1977, a agricultura e a pecuária experimentaram períodos de notável expansão, alcançando taxas de crescimento sem precedentes, com 5,5% e 6,3% ao ano, respectivamente (BELIK; SILVA; TAKAJI, 2001, p.122).

Entre 1970 e o início dos anos 1990, a agricultura no Brasil foi impulsionada principalmente pela política de crédito rural subsidiado que, durante esse período, resultou em uma rápida expansão da fronteira agrícola. No entanto, apesar da produção agrícola interna ser suficiente para atender as necessidades nutricionais da população, em função da crescente demanda externa de produtos agrícolas, os preços dos alimentos eram elevados, e a problemática da fome se intensificava na realidade brasileira, associada à inflação crescente (BELIK; SILVA; TAKAJI, 2001).

Nos anos 70, consolidou-se o sistema de Centrais de Abastecimento concebido nos anos 80 e a distribuição varejista ficou sob responsabilidade dos Estados e municípios, que incrementaram e ampliaram a rede de varejões e sacolões. A única iniciativa federal efetiva, visando atender consumidores de baixa renda, foi a criação da Rede Somar que, conforme já comentado, chegou a administrar mais de uma centena de estabelecimentos. Merece ser lembrado apenas, nesse período, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986 no governo Sarney, para atender famílias com renda mensal total até 2

Salários-Mínimos e crianças de até 7 anos de idade. [...] ao contrário de outros países (desenvolvidos ou não) que tem adotado políticas claras para aumentar o acesso da população a alimentação, o Brasil ainda se ressentir da falta de um projeto integrado e com recursos para atender a esse objetivo (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 122).

Além de se perceber um aumento no padrão de consumo da população, observou-se, no período, que produtos industrializados e de fácil preparo foram se tornando componentes de cada vez maior peso nas cestas de consumo das famílias brasileiras (BELIK; SILVA; TAKAJI, 2001).

2.2 COMBATE À FOME ENTRE OS ANOS 1990 E 2004: NOVAS PERSPECTIVAS, MESMOS DESAFIOS

Iniciando os anos 1990, com então presidente recém-eleito, Fernando Collor, inicia-se uma mudança na gestão de recursos de combate à fome e desnutrição, ocorrendo extinção de certos programas e uma drástica diminuição dos recursos durante sua gestão.

No início dos anos 1990, com o governo Collor, a cena é de terra arrasada, com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição então existentes. Jogou-se fora a bacia e a criança. Em 1992, os recursos para a área estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O programa da merenda escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a Conab distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do programa Gente da Gente. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a Conab mantinha apenas a rede Somar, que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997 (REZENDE, p.23, 2022).

O governo também contou com escândalos que ocorreram por conta de corrupções e desvios de verbas que seriam destinadas para esses programas. Após diversas denúncias, muitas pela falta de merenda escolar nas escolas, se instaurou um inquérito para investigação, através de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, que constatou tais desvios, e logo após foi instaurada a CPI da Fome (VASCONCELOS, 2005).

Ainda de acordo com Vasconcelos (1993), durante o período de implementação do Plano Brasil Novo (Plano Collor), a perspectiva ideológica instaurada durante seu mandato, assim como a de seu antecessor, conduz à utilização de mecanismos de assistência à sociedade para fins políticos. "Uma série

de evidências empíricas põem em dúvida a contribuição dos programas de alimentação e nutrição" (VASCONCELOS, 1993, p. 51).

Durante 1992/1993, já no governo de Itamar Franco, a sociedade e oposições políticas começam a exigir maior responsabilidade governamental em ações de combate à fome. Nesse período, houve uma ampla mobilização da sociedade civil em torno da problemática da fome e da busca pela ética na política, culminando na criação do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), em 1993, vinculado à Presidência da República e com a participação de organizações não governamentais (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Com o Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi formado por nove Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com o objetivo de assessorar o governo na formulação de propostas e implementação de ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil.

Pinheiro e Carvalho (2010) afirmam que a temática da alimentação e nutrição começou a adquirir destaque na agenda política e na mídia nacional a partir de 1993, culminando na realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994. Este período marcou a atenção crescente para a questão alimentar e nutricional, que passou a ser protagonizada por segmentos da sociedade civil, conferindo-lhe força política.

No entanto, a ação do Estado se retraiu, e a problemática da fome ainda não se transformou em uma abordagem abrangente de segurança alimentar e nutricional. Isso se deu em consonância com o fortalecimento do ideário e das políticas neoliberais, em que ações relacionadas ao desenvolvimento social mantiveram sua orientação voltada para os interesses do capital, em detrimento do bem-estar da população.

Conforme observado por Amélia Cohn (1995), neste período, há o surgimento de programas inovadores que estabelecem novas formas de colaboração entre o Estado e a sociedade no Brasil. O Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, originado na sociedade civil e posteriormente incorporado pelo governo federal, em 1993, ilustra essa tendência ao combinar ações governamentais com iniciativas de organização social, incluindo a atuação dos comitês locais. No entanto, também é evidente que desafios significativos são enfrentados, como aqueles experimentados pelo Programa Comunidade Solidária,

que lidou com restrições orçamentárias, falta de agilidade institucional e a necessidade de uma definição mais clara de seu papel nas políticas sociais governamentais; ambos os programas sofreram do mesmo problema.

[...] ambos, no entanto, sofrendo do mal crônico das políticas e programas sociais no Brasil: insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis, uma vez que continuam a prevalecer os ditames econômicos sobre os sociais. Enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado, estarão condenados a uma reduzida efetividade, quando não à reprodução da desigualdade que se propõem combater. Talvez não seja, portanto, fruto do acaso a frequência com que a expressão resgate da dívida social continua presente nos textos atuais, quando a questão central que se apresenta hoje é alçar à condição de cidadãos – o que não se restringe ao acesso a serviços e benefícios sociais básicos – o enorme contingente de pobres de nossa sociedade. Mas isso implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania (CONH, 1995, p. 17).

De acordo com Ministério da Saúde (2008), em consonância com os dados de 1996, provenientes da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, ao final dos anos 1990, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) emergiu como uma das últimas políticas da década, refletindo o compromisso do Ministério da Saúde na erradicação dos males associados à falta de alimentos e à pobreza, especialmente a desnutrição infantil e materna. Essa política visava assegurar a qualidade dos alimentos, promover práticas alimentares saudáveis e prevenir distúrbios nutricionais, destacando-se como uma resposta abrangente aos desafios identificados nos dados de saúde de 1996.

3 PROJETO FOME ZERO, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E BRASIL SEM MISÉRIA: 2003-2013

A partir dos anos 2000, o governo federal passa a adotar programas de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população carente. Fundamentada na experiência do Programa Bolsa Escola, a Área Técnica de Alimentação e Nutrição propõe o Programa Bolsa Alimentação, para atendimento de crianças menores de seis anos, gestantes e nutrizes de baixa renda (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

É nesse contexto, a partir do início de 2001, que a temática do combate à fome é recolocada na agenda política brasileira e da sociedade civil. O tema ganha espaço na agenda nacional, a partir de uma proposta de política de Segurança Alimentar e Nutricional, denominada Projeto Fome Zero, construída sob liderança do Partido dos Trabalhadores. A partir de então, e de forma inédita, esse tema é incluído nos debates político-partidários por ocasião do processo de eleição para Presidente da República (LEMOS; MOREIRA, 2014, *apud* VALENTE, 2002).

A proposta apresentada ao debate público, em outubro de 2001, em um documento de 132 páginas, foi elaborada pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva, ex-ministro do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse contexto, ressaltou-se a importância da conjugação adequada entre políticas estruturais e intervenções emergenciais, visando combater a fome e a miséria de forma abrangente (PROJETO FOME ZERO, 2002).

O documento enfatiza a alimentação como um direito humano básico, a prioridade no combate à fome e à miséria, destacando eventos históricos, como a Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992/1993), liderada por Herbert de Souza, e a criação do Conselho de Segurança Alimentar – Consea. Além disso, aborda a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome e das políticas existentes nessa área (Projeto Fome Zero, 2002).

O projeto mostra que, no caso brasileiro, a grande causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda (YASBEK, 2004). Os conceitos de pobreza, fome e desnutrição

têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado [...] A fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil [...] por conta disso, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais (PROJETO FOME ZERO, 2002).

De acordo com Vasconcelos (2005), o Programa Fome Zero é composto por um conjunto de ações integradas com o objetivo de erradicação da fome e implementação da política de segurança alimentar e nutricional no país.

Assim, foram estruturadas em três níveis de ação para combates simultâneos: políticas estruturais para combater as causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e o acesso à

alimentação de qualidade, além da redução da desigualdade de renda; políticas específicas de segurança alimentar e nutricional, que incluem ações emergenciais, mas não se limitam a elas; e políticas locais, com ações diferenciadas de acordo com o tamanho do município (PROJETO FOME ZERO, 2010).

Quadro 1 - Estrutura Programa Fome Zero

POLÍTICAS ESTRUTURAIS		
* Geração de Emprego e Renda	* Intensificação da Reforma Agrária	
* Previdência Social Universal	* Bolsa Escola e Renda Mínima	
* Incentivo a Agricultura Familiar		
POLÍTICAS ESPECÍFICAS		
* Programa Cupom Alimentação	Ampliação do PAT	
* Doações de Cestas Básicas Emergenciais	* Combate á desnutrição Infantil e Materna	
* Manutenção de Estoques reguladores	* Ampliação da Merenda Escolar	
* Segurança e Qualidade dos Alimentos	* Educação para o Consumo e Alimentar	
POLÍTICAS ESPECÍFICAS (LOCAIS)		
Área RURAL	Pequenas e médias CIDADES	METRÓPOLES
* Apoio a Agricultura Familiar	* Banco de Alimentos	* Restaurantes Populares
* Apoio a produção para auto consumo	* Parceria com varejistas	* Banco de Alimentos
	* Modernização dos Equipamentos	* Parceria com varejistas
	* Agricultura Urbana	* Parceria com redes de supermercados

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de PROJETO FOME ZERO (2010).

No primeiro ano do projeto, ocorreram algumas mudanças na estrutura do programa que fizeram com que alguns autores criticassem essas alterações, com a preocupação de que se repetissem os mesmos problemas dos programas das décadas passadas e o programa fosse apenas mais uma forma de alimentar a cultura clientelista e assistencialista, ao invés de um projeto real de redução de desigualdades e erradicação da fome (VASCONCELOS, 2005).

Vasconcelos (2005), em referência ao Programa Fome Zero de 2003, destaca que no primeiro ano do governo Lula, entre a euforia inicial da divulgação e a demora na execução das primeiras ações, surgiu um ambiente propício para críticas e especulações. Esse cenário foi particularmente relacionado ao caráter assistencialista das atividades iniciais anunciadas, como as doações.

Durante esse período inicial, houve uma intensa propaganda governamental para sensibilizar a população em torno do Fome Zero, e, inicialmente, pareceu ocorrer uma adequada adesão da sociedade civil e empresarial ao programa. Contudo, ao final do primeiro ano, a extinção do MESA (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome) e a transferência da coordenação do Fome Zero para um novo ministério levantaram indícios questionáveis acerca da eficácia das ações desenvolvidas até então pelo programa (VASCONCELOS, 2005).

No campo da assistência social, esta matriz reforça as figuras do 'pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado', com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização do pobre pela sua condição de pobreza (Yazbek, 2003b. p. 50). [...] Romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio (Yazbek, 2004, p.112).

Porém, ao longo do tempo, o programa foi se mostrando eficaz, e a sua principal efetividade se decorreu da proposição de não transferência direta de renda, e sim uma transferência de renda condicionada. O termo TRC (Transferência de renda Condicionada) refere-se a programas sociais nos quais os beneficiários recebem assistência financeira, mas essa ajuda está condicionada ao cumprimento de certas condições estabelecidas pelo programa (IBASE, 2008).

A transferência de renda condicionada foi introduzida no programa recém-criado, em 2004. Sobre o programa Bolsa Família, De Maria (2015) constatou que o programa se pauta em três eixos (e correspondentes objetivos), com a proposta de transferir renda para as famílias pobres, sendo resultado de um movimento de unificação de programas sociais, em funcionamento desde 2001: o Bolsa Escola (Lei 10.219/01), o PNAA (Lei 10.689/03), o Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/01), o Auxílio Gás (DL 4.102/02) e o Cadastramento Único (DL 3.877/01).

Conforme analisado por De Maria (2015), o Programa Bolsa Família tem como eixo principal a transferência de renda, subdividida em três tipos de benefícios:

o benefício básico, direcionado a famílias em situação de extrema pobreza; os benefícios variáveis, destinados a famílias com crianças, adolescentes e/ou gestantes (em torno de R\$35,00 reais por filho ou recém-nascido); e o benefício "excepcional" é destinado a famílias que, porventura, não tenham superado a linha de extrema pobreza com os demais benefícios.

De Maria (2015) discorre sobre as condições aderentes do programa que os beneficiários teriam que realizar durante a contemplação.

No artigo 3º da Lei 10.836/04, as condicionalidades são “relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência [sic] escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. De forma mais específica, o PBF tem as seguintes condicionalidades: Crianças (0 a 7 anos): calendário vacinal e acompanhamento; Mulheres (14 a 44 anos): pré-natal e acompanhamento de lactantes e bebês; Crianças (6 a 15 anos): frequência escolar mensal mínima (85%); Adolescentes (16 a 17 anos): frequência escolar mensal mínima (75%); Crianças incluídas no PETI2: frequência em serviços socioeducativos (75%) (DE MARIA, 2015, p.3).

A Figura 1 mostra detalhadamente a estrutura do programa.

Figura 1 - Estrutura Programa Bolsa Família.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de informações de MDS e Brasil (2004).

Conforme apresentado no fluxograma acima, a transferência de renda ocorre em duas modalidades: benefício básico e benefício variável. O benefício variável é destinado às famílias que incluem, em sua composição, crianças, adolescentes e gestantes, podendo haver um acúmulo de benefícios até o limite estabelecido (BRASIL, 2004), conforme ilustrado no quadro abaixo.

Quadro 2 - Descrição dos Benefícios do Programa Bolsa Família

BENEFÍCIO BÁSICO	BENEFÍCIO VÁRIADO
R\$50,00 POR UNIDADE FAMILIAR	R\$15,00 POR BENEFICIÁRIO (LIMITE: 3 PESSOAS ou R\$45,00)
RENDA PER CAPITA ATÉ R\$50,00 POR UNIDADE FAMILIAR	PODE SER CUMULATIVA AO BENEFÍCIO BÁSICO
	RENDA PER CAPITA ATÉ R\$100,00 POR UNID. FAMILIAR

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações de Brasil (2004).

Para que as famílias possam receber o benefício financeiro do Bolsa Família, foi proposto e exigido o cumprimento de determinados compromissos, chamados de condicionalidades, que abrangem principalmente as áreas de educação e saúde. Abaixo, o Quadro 3 apresenta esses compromissos assumidos pelas famílias. É importante destacar que o Bolsa Família foca no atendimento à família, portanto, todas as crianças e adolescentes das famílias beneficiárias na faixa etária de 0 a 15 anos – inclusive aquelas para as quais não é paga a parcela variável do benefício – devem cumprir as condicionalidades apresentadas adiante.

Quadro 3 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

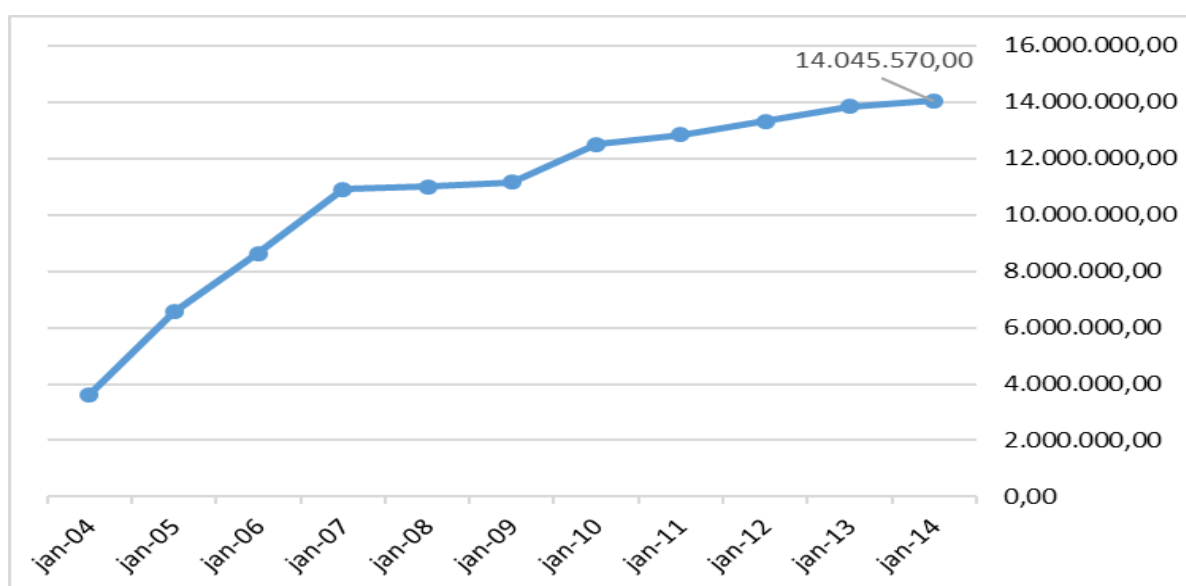
SAÚDE	EDUCAÇÃO
Vacinação em dia, de acordo com calendário exigido.	Frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) CRIANÇAS – 0 a 15 anos
Levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas, conforme o calendário do Ministério da Saúde	Frequência escolar de 75% (setenta e cinco por cento) ADOLESCENTES – 16 A 17 anos
Para gestantes, acompanhamento e realizações regulares de exames e pré-natal	
Participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da Lei 10.836/04 (BRASIL, 2004).

O PBF, após anos em sua implementação se tornou um dos maiores programas de renda direta do mundo. Ao final de 2010, o PBF beneficiou 12,8

milhões de famílias brasileiras com uma transferência de renda de R\$ 14,4 bilhões (VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS, 2019). Com sua implementação, percebe-se uma rápida expansão inicial, evidenciada pelo aumento de cerca de 6 milhões de famílias beneficiárias em 2004, majoritariamente herdadas de programas anteriores, para aproximadamente 11 milhões em 2006. Posteriormente, o crescimento da cobertura foi mais gradual, atingindo cerca de 14 milhões de famílias em 2014, conforme apresenta-se no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Números de beneficiários do PBF entre 2004 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados dos PNADs realizados entre 2004 e 2014.

Ao longo dos anos, o programa Bolsa Família desempenhou um papel fundamental no fornecimento de renda mínima às famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade, garantindo o acesso aos bens essenciais. Conforme Osório e Soares (2014) discorrem, durante o início de sua implementação e execução, o programa sofreu algumas alterações, como, por exemplos, nos valores pagos aos beneficiários e nas condicionalidades exigidas. Neste período entre 2004 e 2014, o programa Bolsa Família passou por seis reajustes, ocorridos em 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2014, visando manter seu poder de compra frente ao avanço da inflação, conforme demonstra-se no quadro abaixo.

Quadro 4 - Alterações no Bolsa Família entre 2006 e 2014

ALTERAÇÕES NO PROGRAMA 2006 A 2014		
2006	Alteração (aumento), na faixa de renda per capita	Pobreza Extrema: renda até R\$ 60 Pobreza: renda até R\$ 120
2007	JULHO Os benefícios são reajustados	Básico R\$58,00 / Variado R\$18,00 (limite R\$54,00)
	ABRIL As linhas são reajustadas para R\$ 69 e R\$ 137	Pobreza Extrema: renda até R\$ 60 Básico: R\$ 58 Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60 Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120 Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 62
2008	JULHO Os benefícios são reajustados.	Básico R\$60,00 / Variado R\$20,00 (limite R\$60,00)
2009	ABRIL Os benefícios são reajustados, inclusão de valores diferentes para adolescentes e aumento da renda per capita	Pobreza renda até R\$60,00 / Extrema Pobreza: R\$140,00
	JUNHO Benefícios ajustados	Básico R\$66,00 Variado (criança) R\$22,00(limite R\$68,00) Variado (adolescente) : R\$33,00 (limite 66,00)
2011	MARÇO Os benefícios são reajustados, expansão do limite de 3 para 5 crianças (soma criança + adolescente)	Básico R\$70,00 Variado (criança) R\$32,00(limite R\$96,00) Variado (adolescente) : R\$38,00 (limite 76,00)
2012	NOVEMBRO Reajuste de valor e aumento da faixa etária para 0 a 15 anos (antes era 14)	Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
2014	JUNHO Os benefícios são reajustados	Pobreza Extrema: renda até R\$ 77 Pobreza: renda de R\$ 77 a R\$ 154 Básico: R\$ 77 Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados obtidos em Brasil (2006), Brasil (2007), Brasil (2008), Brasil (2009), Brasil (2011), Brasil (2012), Brasil (2014).

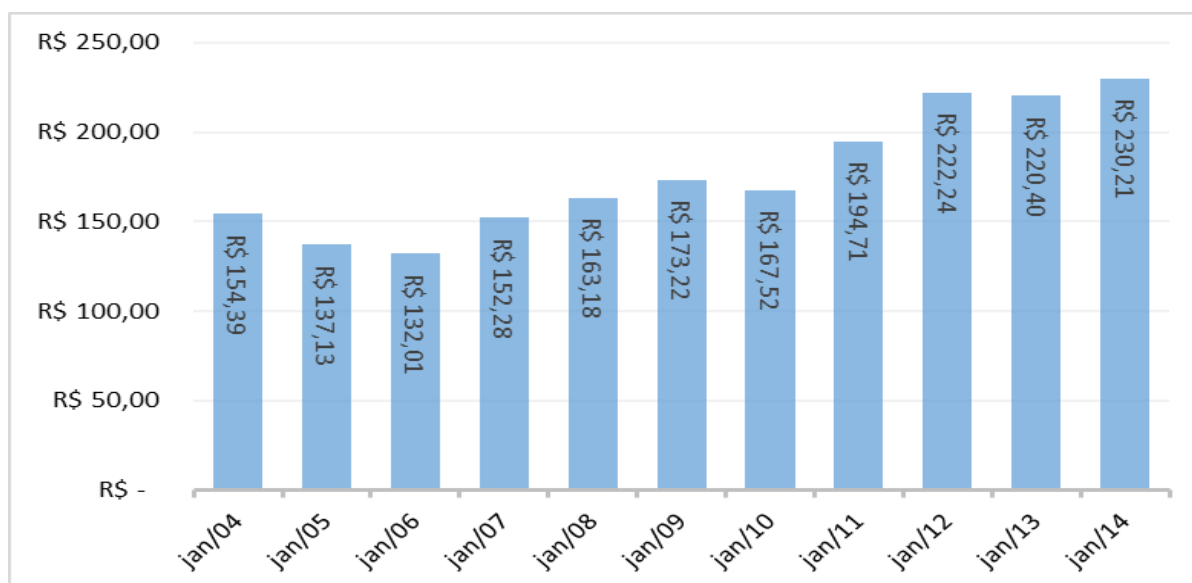
Esses reajustes foram cruciais para recompor o valor dos benefícios, especialmente após um período de depreciação. Em 2009, houve um aumento real em todos os benefícios, melhorando o poder de compra das famílias beneficiárias. Desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em junho de 2011, o governo brasileiro estabeleceu metas ambiciosas para superar a pobreza extrema em um curto período de tempo, e um dos principais desafios foi garantir a inclusão de todas as famílias elegíveis no PBF (PAIVA, FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), entre junho de 2011 e julho de 2013, mais de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres foram cadastradas no

Cadastro Único e integradas ao Bolsa Família, através do esforço conjunto do Governo Federal, dos governos estaduais e das administrações municipais. No entanto, apenas o cadastramento não era suficiente; seria necessário garantir que essas famílias ultrapassassem o limiar de renda da pobreza extrema, definido em R\$ 70 por pessoa por mês.

Para alcançar esse objetivo, foram realizados ajustes nos valores do Programa Bolsa Família, além do aumento do número de benefícios para crianças e adolescentes, o início do pagamento de benefícios para gestantes e nutrizes, e a introdução de um novo benefício para fechar a lacuna da pobreza extrema para todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Gráfico 2 - Valores médios do benéfico pago (à preço de dez.2020).



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Ministério da Cidadania e IPEA, entre 2004 e 2020.

Além do esforço em direção à universalização da cobertura, destaca-se o papel crucial do Cadastro Único, que desempenhou a função de tornar visíveis as famílias em situação de pobreza em cada território do país. O slogan do Cadastro, “conhecer para incluir” evidencia a sua importância para o planejamento das políticas públicas que o utilizam (AMARAL, 2014).

Para garantir a precisão das informações constadas no CADÚNICO, elas são coletadas através de entrevistas com um formulário padronizado, conduzidas pela administração municipal, em função da sua proximidade com as famílias. Essas informações, que incluem detalhes sobre a família, condições de moradia e características individuais de cada pessoa, são transmitidas para a base nacional do

Cadastro, operada pela Caixa Econômica Federal. Isso permite identificar diversos aspectos do domicílio e dos moradores, como estrutura da casa, acesso aos serviços públicos e composição familiar, além de dados específicos sobre escolaridade, trabalho e rendimentos (AMARAL, 2014).

O Cadastro Único proporcionou aos municípios brasileiros o conhecimento detalhado das famílias, permitindo a identificação de suas vulnerabilidades e proporcionando um instrumento eficaz de planejamento para a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento social (CASTRO; MODESTO, 2010).

Destaca-se outros programas, novos e antigos, porém reformulados, como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), além do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), do BPC (Benefício de Prestação Continuada) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), centrais no combate à fome e para a promoção de desenvolvimento social.

O PBF, assim como os demais programas implantados entre 2003 e 2010, foram fundamentais para a redução da pobreza e, conseqüentemente, redução da fome no Brasil, acarretando sua saída oficial do mapa da fome em 2014 e tornando o país um dos primeiros a alcançar a meta dos ODM (Objetivo para o Desenvolvimento do Milênio), conforme transcrito no relatório da FAO.

Esta edição de O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo revela que o Brasil alcançou tanto a meta dos ODM de reduzir pela metade a proporção de sua população que sofre de fome quanto a meta mais rigorosa da WFS de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas. Esta conquista é consistente com a melhoria geral no desenvolvimento humano e a redução da desigualdade que o país experimentou nos últimos anos. O progresso em direção a estas metas estabelecidas internacionalmente foi acelerado quando a erradicação da fome foi colocada no centro da agenda política do Brasil. Garantir que todas as pessoas pudessem fazer três refeições por dia – como disse o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no seu discurso inaugural – tornou-se uma prioridade presidencial e governamental em 2003, com o lançamento do programa Fome Zero. Entre 2000-02 e 2004-06, a taxa de subnutrição no Brasil caiu pela metade, de 10,7% para menos de 5% (FAO, 2014, p. 23).

Conforme Vasconcelos *et al.* (2019), enquanto o enfoque do discurso político-ideológico do governo Lula estava voltado ao combate à fome, no primeiro mandato de Dilma, o discurso se concentrou na luta contra a pobreza ou a pobreza extrema, como evidenciado pelo lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM, Programa Brasileiro de Erradicação da Miséria). O PBSM direcionou suas

atenções para três áreas principais de atuação: garantia de renda, inclusão produtiva urbana e rural, e acesso a serviços públicos. Isso englobou iniciativas de coordenação intersetorial, articulação federativa, participação social e a Busca Ativa, que permeou toda a estratégia (MDS, 2014).

O primeiro eixo, relacionado à inclusão, mais precisamente a inclusão produtiva no meio rural e urbano, buscou articular ações estratégicas voltadas ao acesso de água para produção e consumo, apoiando a estruturação produtiva e a comercialização de alimentos. Em 2011, 82 mil agricultores familiares extremamente pobres foram incluídos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, entre 2011 e 2013, cerca de 50% de produtos comprados pelo PAA, eram provenientes de agricultura familiar, cerca de 4 milhões de toneladas de alimentos – em 2010 essa taxa era de 32% (MDS, 2014, p.332). Além disso, o Programa de Promoção das Atividades Produtivas Rurais, até outubro de 2014, transferiu recursos para mais de 123 mil famílias de pequenos agricultores (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

No eixo dois, garantia de renda, o PBF passou por ajustes operacionais e financeiros que culminaram em revisão do montante do benefício, com maior ênfase para os mais vulneráveis, além da implementação de novos auxílios e ampliação dos limites, resultando na adição de 1,3 milhão de crianças (MDS, 2014).

Complementando o eixo de renda e abordando o contexto dos serviços sociais, destaca-se o Programa Brasil Carinhoso. Sua implementação foi motivada pela necessidade de enfrentar a extrema pobreza, com a premissa subjacente de que a saída das crianças dessa condição está intrinsecamente ligada à superação da pobreza de suas famílias (MDS, 2014).

Nesse sentido, reconhece-se que a superação da condição de pobreza infantil requer não apenas a elevação da renda familiar, mas também o acesso a uma gama de políticas e serviços sociais complementares e suplementos nutricionais para crianças, como o aumento de vagas em creches, acesso a alimentos com vitaminas e minerais necessários para primeira infância, entre outros serviços, promovendo assim o desenvolvimento saudável e mitigando os efeitos da pobreza no longo prazo. Esta abordagem pressupõe que, para que as crianças possam verdadeiramente romper o ciclo da pobreza, é fundamental que suas famílias alcancem um nível mínimo de renda que lhes proporcione acesso a essas e outras medidas de desenvolvimento social (MDS, 2014).

De acordo com a avaliação do MDS, o PBSM cumpriu o seu objetivo de acabar com a miséria já em março de 2013, quando 22 milhões de brasileiros cruzaram a linha e saíram da pobreza extrema (VASCONCELOS, *apud.* MDS, 2014).

3.1 FIM DO DEBATE E SAÍDA DA MISÉRIA: IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO ENTRE 2004 E 2014

Conforme destacado nas seções anteriores, a abordagem para enfrentar a fome no Brasil passou de uma ênfase no fornecimento direto de alimentos para a centralidade na implementação de programas de transferência de renda condicionada. Nesse sentido, é fundamental examinar os impactos desses programas, com destaque para o Bolsa Família, como uma das principais iniciativas no combate à pobreza extrema e, por conseguinte, à fome no país.

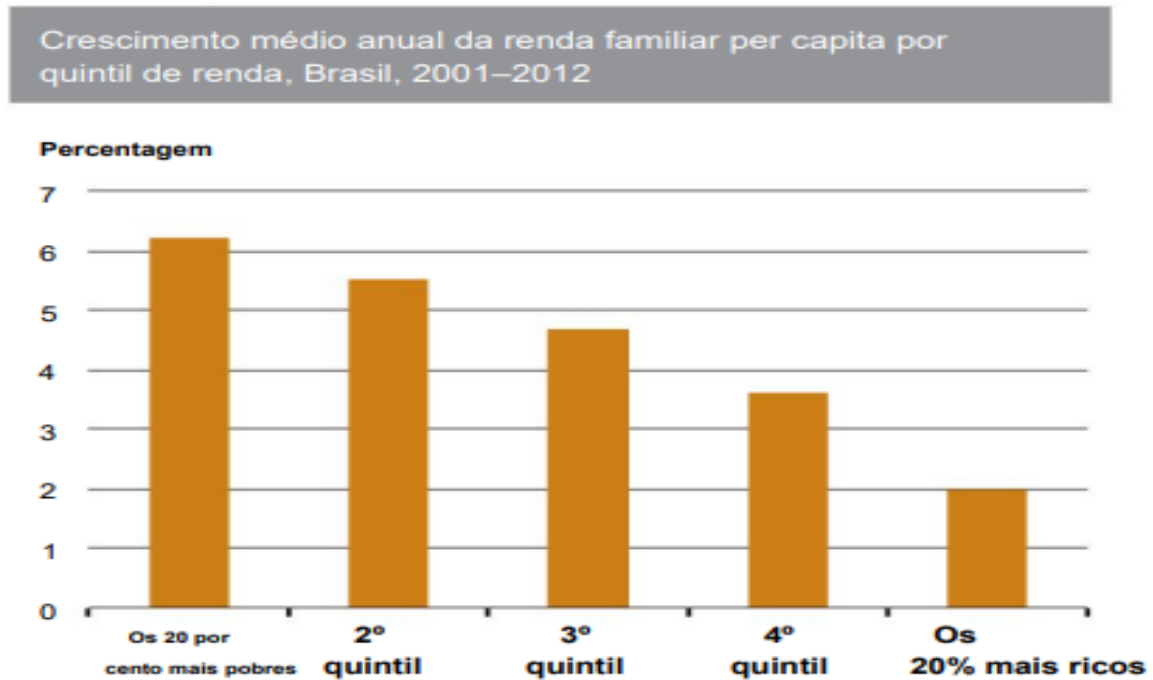
Em 10 anos, o Programa Bolsa Família, em conjunto com subprogramas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Escola, desempenhou papel fundamental em várias esferas da economia brasileira, incluindo educação, saúde, combate à pobreza, redução da desigualdade social e promoção da segurança alimentar (COELHO *et al.*, 2010).

Não há na História brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 1970, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. [...] Segundo dados do Banco Mundial, os indicadores de 2005 já colocavam o Brasil como o 10º país em desigualdade do mundo – antes éramos 3º. Ou seja, a má notícia é que ainda somos muito desiguais, a boa é que há muita desigualdade a ser reduzida e consequentemente muito crescimento de renda a ser gerado na base da pirâmide de renda (COELHO *et al.*, 2010, p. 85).

Segundo a FAO (2014), evidenciou-se não só a redução da pobreza e da fome, mais também um aumento significativo da renda *per capita*, principalmente das famílias mais carentes. Como apresentado no relatório intitulado *O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*, durante o período entre 2001 e 2012 observou-se um fenômeno marcante no cenário econômico e social brasileiro: a análise revelou que a renda auferida pelos 20% mais pobres da população apresentou um crescimento com uma taxa três vezes superior àquela registrada pelos 20% mais ricos.

Esse fenômeno reflete uma redução significativa na disparidade de renda, contribuindo, por conseguinte, para uma diminuição notável na proporção da população vivenciando condições de extrema pobreza (FAO, 2014), como mostra a figura abaixo.

Figura 2 - Crescimento médio anual da renda familiar



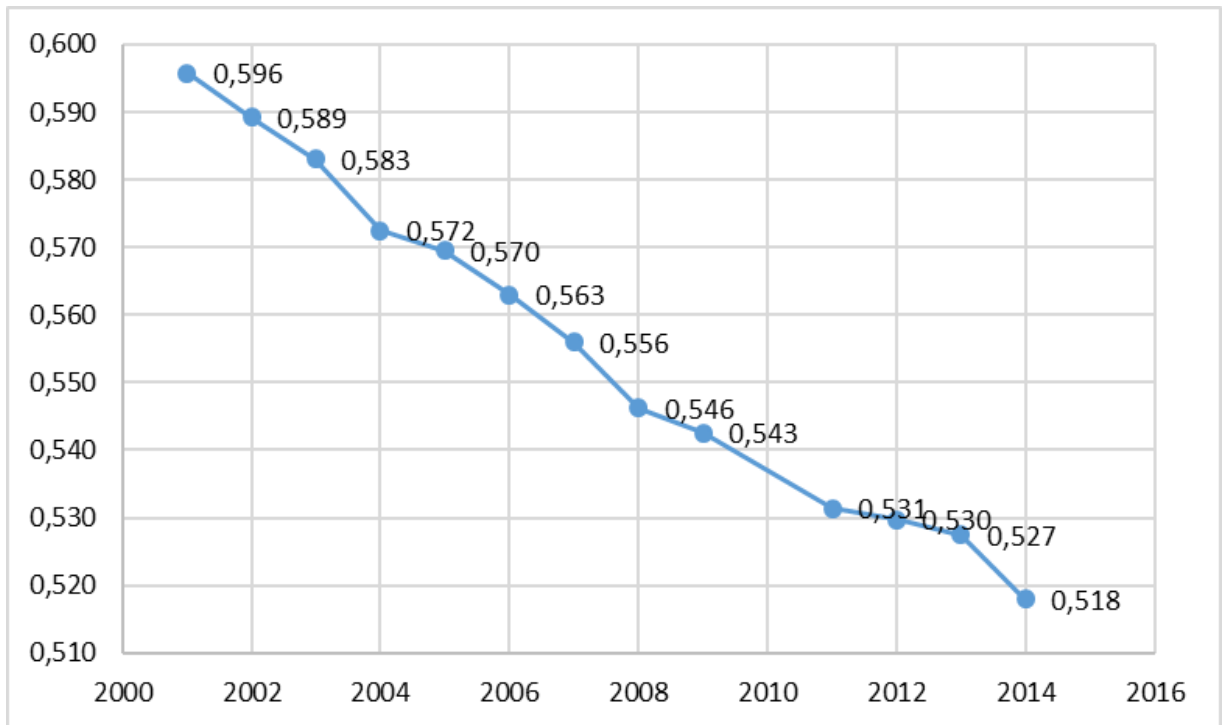
Fonte: FAO (2014) *apud*. Brasil (2014).

No campo das estatísticas de rendimento, utiliza-se a divisão por quintis para demonstrar a distribuição dos rendimentos dentro da população. Isso é feito ao dividir a população em cinco partes iguais de acordo com os níveis de rendimento, onde cada quintil representa 20% da população, começando pelos 20% com rendimentos mais baixos no primeiro quintil e terminando com os 20% com rendimentos mais altos no quinto quintil (STATISTICS 4 BEGINNERS, 2018).

Outro impacto, apontado por Souza *et. al.* (2019), foi na concentração de renda medida pelo Índice de Gini. Essencialmente, o Gini é um índice que mede a desigualdade de renda em uma população, variando de zero a um. Zero indica igualdade total, onde todos têm a mesma renda, enquanto um representa desigualdade máxima, onde uma pessoa detém toda a riqueza (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

Souza *et al.* (2019) argumenta que houve uma significativa melhora no índice de Gini. Percebe-se que nos programas que antecedem o PFZ e Brasil sem Miséria, pouco se modificou no índice, no entanto, houve uma melhora significativa a partir de 2014, como ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 - Índice de Gini (2001-2014)



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado a partir de IPEA (2024).

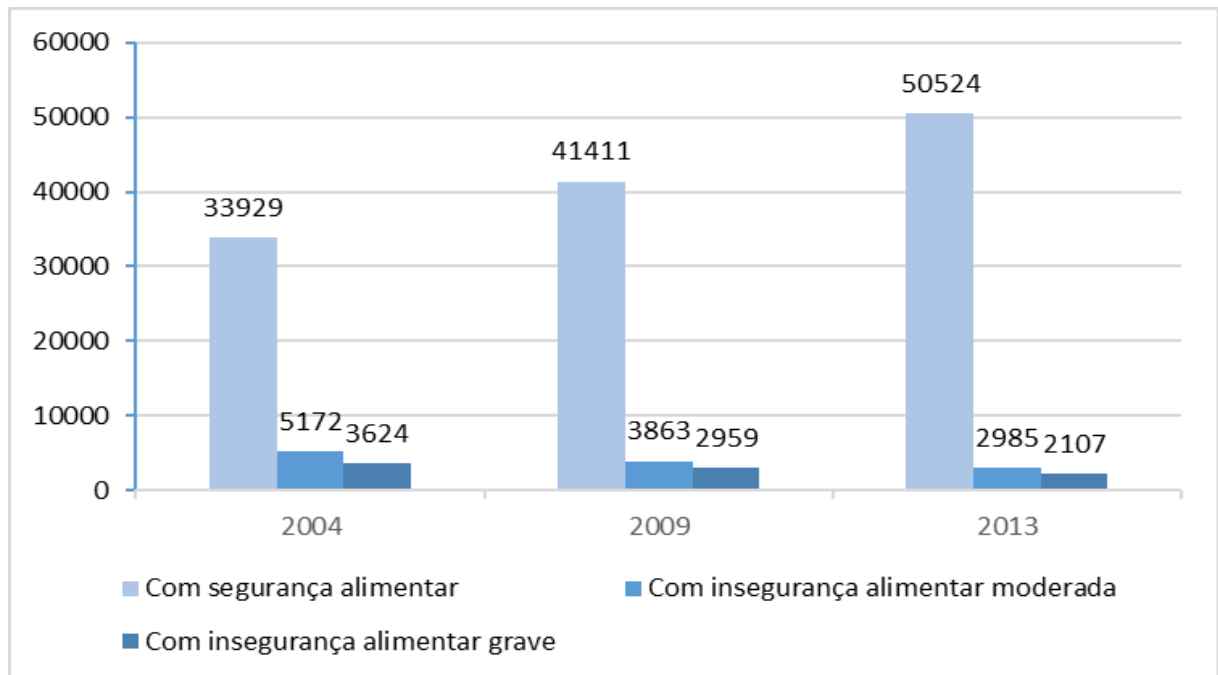
E por fim, um dos indicadores mais importante, objeto central de estudo neste trabalho, o indicador de prevalência alimentar, mensurado e classificado em quatro categorias (IPEA, 2011 *apud* MALUF & SPERANZA, 2013):

- Segurança alimentar: é a garantia de todas as dimensões que inibem a ocorrência da fome, disponibilidade e acesso permanente de alimentos, pleno consumo sob o ponto de vista nutricional e sustentabilidade em processos produtivos;
- Insegurança alimentar leve: incerteza em relação à capacidade de obter alimentos;

- Insegurança alimentar moderada: caracterizada por modificações alimentares que afetam principalmente a qualidade da alimentação e início de reduções na quantidade de alimentos;
- Insegurança alimentar grave: ingerir quantidade insuficiente de alimentos; passar fome.

Neste sentido, segundo os relatórios da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), dos anos 2004, 2009 e 2013, é possível visualizar a diminuição da insegurança alimentar moderada e grave, e aumento da segurança alimentar, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Gráfico 4 - Índice de prevalência alimentar nos domicílios (PNAD 2004, 2009 e 2013)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do IBGE.

Porém, um ano após a saída do Brasil do mapa da fome, em 2015, começaram a surgir indícios de fragilidades no programa. De acordo com CORECON-MG e Fundação João Pinheiro FJP-MG (2022), a política pública de alimentação e nutrição no Brasil, ao longo de 11 anos, especialmente entre 2003 e 2014, durante os governos de Lula e o primeiro mandato de Dilma, teve como foco central o combate à fome e à miséria mas, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), começou a fragilização das políticas de SAN, sendo esse

período marcado por recessão e o aumento das taxas de desemprego, em função da crise econômica global, acentuada pela crise política interna, que culminou no *impeachment* da presidenta, em agosto de 2016 (CORECON-MG, FJP, 2022).

4 CRISE ECONÔMICA E POLÍTICA: DEMONSTE DE POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME ENTRE 2015 E 2018

Após a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, a ONU modificou sua abordagem em relação à divulgação dos dados sobre a fome. A organização, que estabelece metas para o desenvolvimento sustentável, deixou de divulgar o Mapa da Fome com base nos ODM e passou a adotar uma agenda com metas previstas para 2030, a chamada “Agenda 2030”, que dispõe sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem percorridos e atingidos pelos países até o referido ano (ONU, 2015).

A partir de 2016, o foco no combate à fome foi reduzido, e seu acompanhamento e monitoramento através do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) foi interrompido devido às crises econômica e política institucional que acometeram o país, e o próprio termo "fome" foi retirado do nome do Ministério responsável por coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). No mesmo ano, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi renomeado como Ministério da Cidadania (KUNSCH; MACHADO, 2021).

De acordo com dados do IBGE (2018), IPEADATA (2018) e BCB (2018), em 2015 e 2016, a recessão foi severa no Brasil. O Produto Interno Bruto (PIB) retrocedeu nestes anos respectivamente 3,5% e 3,3%. Em 2015, o retrocesso decorreu fundamentalmente de um declínio de 14,1% do investimento e de 5% do consumo global da economia. A taxa de desemprego no quarto trimestre de 2015, atingiu a cifra de 8,5%, depois de situar-se no patamar de 6,8% em 2014. Em 2016, a formação bruta de Capital Fixo (FBCF) teve declínio de 10,2%, o consumo das famílias de 3,8%, e os gastos do governo de 0,6%. No último trimestre de 2016 a taxa de desemprego já se encontrava em 11,5%.

Conforme destacado por Silva e Silva (2018), a sociedade foi a mais afetada pela crise econômica, testemunhando uma rápida deterioração do poder de

compra, queda no nível de consumo, de emprego e da estabilidade. Além disso, o congelamento das políticas sociais, tão recentemente conquistadas pelo povo brasileiro, levou muitos cidadãos de volta para a pobreza extrema.

Os indicadores sociais e econômicos expressam o alto preço pago pela parcela da população mais pobre do país. Entre 2015 e 2016, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2017, p. 13), o produto interno bruto (PIB) per capita e o consumo das famílias decresceram 8,4% e 7,4%, respectivamente. Em grande parte, essa piora nas condições de vida, sobretudo da parcela mais pobre, advém do aumento do desemprego e da precarização das condições de trabalho, conforme recentemente divulgado pelo IBGE (2018): no quarto trimestre de 2017, a taxa de subutilização da força de trabalho (que agrega os desocupados, os subocupados por insuficiência de horas e os que fazem parte da força de trabalho potencial) ficou em 23,6%, o que representa 26,4 milhões de pessoas. Por outro lado, entre 2016 e 2017, segundo o relatório da Oxfam Internacional (2018), enquanto o patrimônio dos bilionários brasileiros cresceu 13%, os 50% mais pobres tiveram sua participação na renda nacional reduzida de 2,7% para 2% (SILVA E SILVA, 2018, p.139).

De acordo com Souza (2022), a recessão que ocorreu entre 2014 e 2016 marcou o início de uma fase regressiva no Brasil, caracterizada pelo declínio do mercado de trabalho e um aumento significativo na taxa de desemprego, afetando principalmente os grupos mais vulneráveis. A incapacidade da política social em conter o crescimento da pobreza resultou em um rápido aumento no percentual de pessoas em situação de pobreza, estabilizando-se durante uma recuperação econômica lenta e desigual, conforme documentado por diversos estudos.

Ainda, Souza (2022) complementa que além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de substantivos cortes de recursos. A política fiscal contracionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da PEC nº 95/2016 pelo Congresso Nacional (conhecida como Teto de Gastos), que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos.

Até 2014, o Brasil foi exitoso ao atingir antecipadamente o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome e a pobreza. Nos últimos anos, porém, o cenário começou a mudar, com o enfrentamento equivocado do déficit fiscal acumulado e o descaso com problemas estruturais como a reforma tributária, levando o país a uma crise econômica e agravando o desemprego. No início de 2017, batemos o recorde da série histórica, com 14,2 milhões de trabalhadores desempregados. (AGENDA 2030, 2017, p. 8).

Mariano (2017) destaca que, no Brasil, a obtenção de superávits primários elevados passou a ser associada à responsabilidade fiscal desde as crises econômicas dos anos 1990. Esse superávit primário representa a economia de dinheiro pelo governo, destinada ao pagamento de juros ou amortizações da dívida pública. No entanto, essa abordagem é criticada por ser um fetiche da política econômica neoliberal, não refletindo necessariamente incompetência administrativa ou irresponsabilidade fiscal. O déficit público, muitas vezes visto de forma negativa, pode também indicar uma política de investimentos, como ocorreu no Brasil recentemente, especialmente em infraestrutura, refletindo uma abordagem desenvolvimentista.

Alcançar o Estado de Bem-Estar Social previsto na Constituição de 1988 requer investimento público, e não pode ser substituído por investimento privado, pois este é insuficiente. Mesmo países com economias de livre mercado gastam mais do que o Brasil nesse sentido. Economistas preveem que o teto de gastos públicos brasileiros pode reduzir as despesas do Estado para níveis semelhantes aos de países africanos, enquanto os países desenvolvidos investem cerca de três vezes mais para garantir serviços públicos de qualidade (MARIANO, 2017).

Por sua vez, a teoria keynesiana, como se sabe, contestou a escola clássica, que não conseguia encontrar respostas para as crises do início do século XIX, sobretudo para a crise de 1929 nos EUA. Enquanto os economistas clássicos receitavam paciência para superar a crise que se colocava diante da economia americana, apontando que no longo prazo a economia se ajustaria de volta ao pleno emprego (algo semelhante ocorreu, no Brasil, com a propaganda do novo governo federal de Michel Temer em torno da aprovação da antiga PEC 241/55), Keynes já havia apontado em *A Tract on Monetary Reform* (1924) que *"in the long run we are all dead"* (a longo prazo, todos estaremos mortos) (MARIANO, 2017, p. 270).

O primeiro passo foi dado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar. As atribuições dessa pasta foram absorvidas, em parte pelo MDS e em parte pela Casa Civil, e perderam força, pois não havia qualquer interesse pelo tema por parte dos governantes (BEGHIN, 2022).

Notou-se, conforme dados do CONSEA (2018), um agravamento da situação da fome entre 2017 e 2018, antes mesmo do início da pandemia. No início de 2017, começavam a se tornarem nítidos estes indícios desse agravamento, refletidos na diminuição dos investimentos nos programas de combate à fome.

Esses dados ressaltam a necessidade de políticas consistentes e eficazes para lidar com esse desafio persistente (VASCONCELOS, *et al.*, 2019).

Tabela 1 - Percentual de redução orçamentária dos Programas Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014 e 2018

PROGRAMAS	2014 (MILHÕES)	2018 (MILHÕES)	REDUÇÃO (%)
Apoio ao desenvolvimento sustentável de comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	R\$ 6,00	-	100%
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	R\$ 630	R\$ 185,40	-71%
Assistência Técnica e Extensão Rural para famílias assentadas e extrativistas (ATES)	R\$ 357	R\$ 19,70	-94%
Inclusão produtiva das mulheres	R\$ 32,50	R\$ 3,60	-89%
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	R\$ 1.300	R\$ 431,00	-67%
Programa “Água para Todos” (Cisternas)	R\$ 248,80	R\$ 40,80	-94%
Cooperação Humanitária Internacional	R\$ 38,40	R\$ 6,30	-84%
Programa de bolsas ecológicas	R\$ 106,20	-	100%
Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos (cesta alimentar)	R\$ 82,00	R\$ 27,40	-67%

Fonte: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, adaptado de Vasconcelos *et al.*, 2019.

BEGHIN (2022) resalta situação de piora com a assunção de Jair Bolsonaro à presidência em 2019, que resultou na extinção do Consea e a desestruturação das políticas vinculadas à promoção de Segurança Alimentar e Nutricional. As ações remanescentes, sem uma política nacional coesa, foram atingidas por expressivas reduções reais de recursos, que afetaram diretamente programas como o PNAE, o PAA e o Bolsa Família.

Entre 2012 e 2017, o total de produtores participantes do PAA reduziu-se em 64%. Enquanto em 2012 o PAA adquiriu 529 mil toneladas de alimentos, em 2017 a aquisição ficou restrita a 128,6 mil toneladas, uma redução de 76% no período (SANTARELLI *et al.*, 2019).

A situação piorou quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 2019. O Consea foi extinto no primeiro dia do governo, assim como foi desmontada a institucionalidade federal de SAN. Sobraram algumas ações que, além de desconectadas de uma política nacional, tiveram seus *modus operandi* alterados ou enfraquecidos, comprometendo sua efetividade. Assim, por exemplo, as verbas alocadas ao PNAE, ao PAA, à Política de Garantia de Preços Mínimos, ao Bolsa Família, entre outros, diminuíram em termos reais. Este último foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final de 2021 (BEGHIN, 2022, p. 20).

Segundo FJP-MG e CORECON (2022), em 06 de fevereiro de 2019, foram destituídos os colaboradores da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), além do veto ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, que contemplava compromissos orçamentários relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Neste mesmo sentido, por meio do Decreto nº 9759/2019, foi desfeita a comissão nacional encarregada da execução da Agenda 2030 no Brasil. No âmbito administrativo, as estruturas ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foram gradualmente desmanteladas e transferidas para outras áreas de políticas sociais (FJP-MG; CORECON-MG, 2022, p. 17).

Outra medida de desmonte realizada, que inevitavelmente acarretaria consequências graves para a população, foi a extinção dos estoques reguladores conduzidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), destacando-se como uma das principais estratégias do governo para mitigar grandes variações nos preços dos alimentos e proteger a população da exposição às flutuações do mercado externo e interno (FJP-MG; CORECON-MG, 2022).

Um dos efeitos dessas escolhas políticas foi o fim dos estoques reguladores de preços do governo, e esse desmonte se torna claro com o fechamento e venda dos armazéns da companhia nacional de abastecimento (CONAB). Sem uma política agrícola de regulação de preço em 2021, o real desvalorizando por diversos fatores acaba sendo um estímulo para a exportação, e o conseqüente desabastecimento do mercado interno de alimentos básicos, atingindo principalmente as famílias mais pobres e vulneráveis. O desmonte das políticas públicas que visam a garantia da SAN impactam nas condições de vida, na produção e no acesso aos alimentos, encaminham uma parcela da população à extrema vulnerabilidade e aumenta a insegurança alimentar no país (FJP-MG; CORECON-MG, 2022, p. 22)

A gravidade da extinção do CONSEA e da desestruturação da CONAB foi sentida em meados de 2020, com agravamento da pandemia.

É importante destacar que a pandemia joga luz nos desmontes orçamentários e institucionais em programas de segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Governo de Temer, seguido da extinção da Secretaria Nacional de segurança alimentar (SESAN) com Bolsonaro, que era uma instância estratégica na coordenação Inter setorial da PNSAN e na descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), bem como mudanças na gestão e cortes orçamentários de programas centrais caso do PAA (ALPINO *et al.*, p. 8, 2020).

Assim, se faz necessário um esforço conjunto entre estado e comunidade, em busca do reestabelecimento da harmonia democrática, para o qual a qualificação dos serviços públicos, atrelada à garantia dos direitos fundamentais, é o único e viável caminho (NATARELLI *et al.*, 2020).

5 IMPACTOS DA SARS-COV-2 (COVID-19) NO COMBATE À FOME: UMA LUPA EM UM PROBLEMA ESQUECIDO

De acordo com SCHAPPO (2021), agravadas pela disseminação da Covid-19 no Brasil, a fome e a insegurança alimentar refletem um cenário que já vinha mostrando sinais de piora nos últimos anos. Os retrocessos nessa área são evidentes, especialmente devido à crise econômica que atingiu o país de forma significativa a partir de 2014. Além disso, medidas de austeridade alinhadas ao neoliberalismo foram implementadas, intensificando-se após 2016, durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Entre as medidas adotadas, destacam-se a redução de políticas sociais e programas de transferência de renda, bem como as reformas da previdência e trabalhista. Além disso, houve diminuição de recursos destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2019, entre outras ações (SCHAPPO, 2021).

Conforme apontado no relatório *Como evitar que a crise da Covid-19 se transforme em uma crise alimentar: Ações urgentes contra a fome na América Latina e no Caribe*, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela FAO (2020), a fome se configura como uma das consequências

imediatas da pandemia e representa um desafio significativo a ser enfrentado pelos governos em médio e longo prazo. O documento estima-se que, em comparação com o ano de 2019, o número de pessoas em extrema pobreza aumentou em 16 milhões em 2020, alcançando um total de 83 milhões de indivíduos.

Hoje eu vejo com muita tristeza que o Brasil está no caminho de voltar ao Mapa da Fome por exatamente deixar de cumprir os elementos principais de uma política de segurança alimentar. O governo Bolsonaro tem continuado o desmonte, de forma mais explícita, iniciado no governo Temer, de não priorizar as políticas de segurança alimentar, isso inclui a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), isso inclui a redução dos recursos para compras da agricultura familiar, inclui também a redução da política de alimentação escolar que vinha se ampliando nos últimos anos (BRASIL DE FATO, 2020).

No contexto da pandemia da COVID-19, o Governo Federal implementou várias medidas para lidar com a crise econômica e social, com destaque para acesso à renda, exemplificado pelo auxílio emergencial, que se mostrou a medida de maior abrangência junto à população (CARVALHO; SILVA; MOULIN, 2021). O Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, regulamenta o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, direcionado aos cidadãos maiores de 18 anos, aos beneficiários do Programa Bolsa Família, às famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, aos trabalhadores informais, aos microempreendedores individuais (MEI) e aos contribuintes individuais da Previdência Social; e de R\$1200,00 para mães solteiras.

Dos beneficiários identificados, podemos mitigar o pagamento destinado a três grupos distintos. O primeiro grupo é composto por aqueles beneficiários do Programa Bolsa Família. O segundo grupo consiste em pessoas registradas no Cadastro Único, mas que não são beneficiadas por nenhum programa social. Por fim, o terceiro grupo é formado por pessoas que não estão registradas em nenhum banco de dados, sendo denominadas "invisíveis" pelo presidente e seus ministros. Esses indivíduos são descritos como aqueles que o Estado nunca alcançou e que, até recentemente, eram desconhecidos para as autoridades (LIMA, ROSA, AGUIAR, 2022).

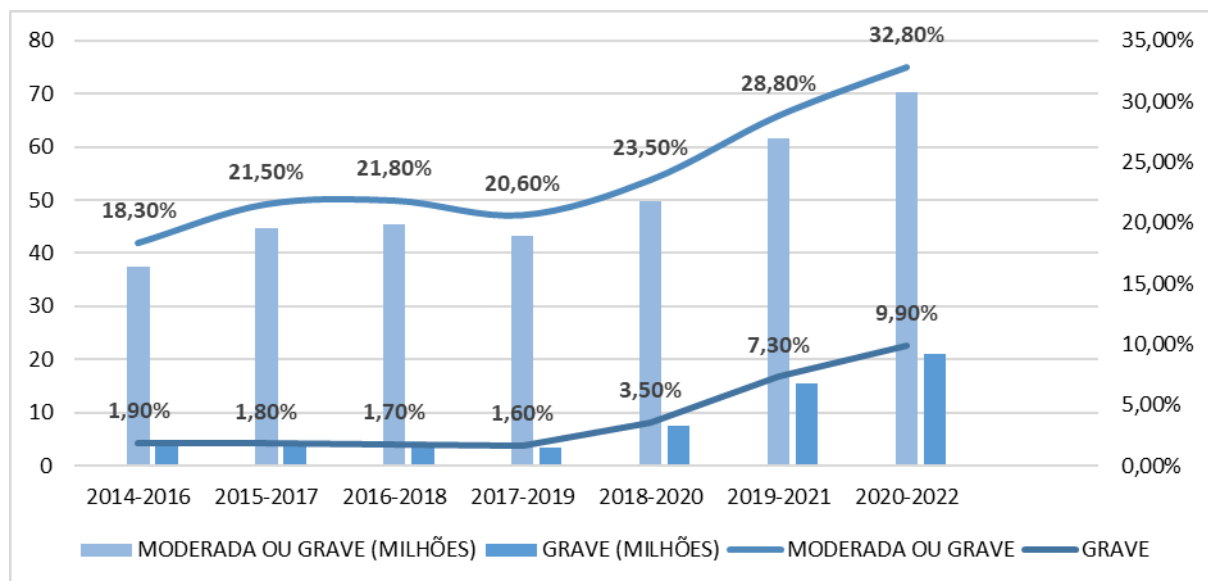
É importante ressaltar que este decreto foi promulgado após mais de 160 entidades brasileiras organizarem a campanha "Renda Básica que Queremos", a qual recebeu o apoio de mais de 500 mil pessoas que assinaram a petição lançada em março de 2020. A proposta original visava destinar R\$ 300 (US\$ 60,24) mensais

a cada membro das famílias mais carentes do país, por um período de seis meses. Considerando que essas famílias, em média, são compostas por quatro pessoas, o benefício mensal totalizaria R\$ 1.200,00 (US\$ 240,96) por família, garantindo acesso às necessidades básicas durante a crise. Esta iniciativa visava atender aproximadamente 77 milhões de brasileiros e brasileiras (CARVALHO; SILVA; MOULIN, 2021).

Além disso, outra medida relevante foi a sanção da Lei 14.016/20, que permitiu a doação de alimentos por estabelecimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade, como uma estratégia encontrada para enfrentar a questão da fome (CARVALHO; SILVA; MOULIN, 2021).

Entretanto, as medidas adotadas não foram suficientes para conter o crescente número de pessoas que continuaram ingressando nas estatísticas de insegurança alimentar no Brasil. De acordo com dados da REDE PENSSAN (2021), os indicadores de insegurança alimentar revelam que mais da metade (58,7%) da população brasileira enfrenta algum grau de insegurança alimentar, que pode variar de leve a moderado ou grave, incluindo a fome total. Em termos absolutos, isso representa 125,2 milhões de brasileiros nessas condições, um aumento de 7,2% em relação ao ano de 2020, quando iniciou-se a pandemia de Covid-19.

Gráfico 5 - Estimativa de situação de insegurança alimentar entre 2014 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados de FAO, 2023.

A pandemia expôs a fragilidade da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especialmente pela falta de integração entre os seus mecanismos

estruturais e a participação social. Além do aumento da insegurança alimentar nos lares brasileiros, observamos um crescimento da fome oculta, que se refere a uma redução do consumo de alimentos saudáveis, exacerbado pela Covid-19. Houve uma queda significativa no consumo de carne (44,0%), frutas (41,8%), queijos (40,4%) e hortaliças e legumes (36,8%), enquanto o consumo de ovos aumentou (17,8%). Essa situação é ainda mais preocupante entre as pessoas em situação de insegurança alimentar, que apresentaram uma redução de mais de 85% no consumo de alimentos saudáveis. Como contrapartida, observou-se um aumento no consumo de alimentos ultraprocessados, ricos em sódio, açúcar e gordura (GALINDO *et al.*, 2021).

A situação de insegurança alimentar intensificou-se diante do contexto de incertezas no mercado de trabalho. A pandemia chegou ao Brasil em um momento de aumento do trabalho precário e informal. Nessas circunstâncias, as dificuldades relacionadas à renda e à satisfação das necessidades básicas, como a alimentação, tornaram-se mais intensas, uma vez que uma parcela significativa desses trabalhadores deixou de possuir a proteção social proporcionada pelo trabalho formal. A crise estrutural do capitalismo que afeta o país, particularmente acentuada a partir de 2014, resultou em uma ampliação do trabalho informal nos últimos anos. A proporção da população ocupada, com 14 anos ou mais de idade, no trabalho informal, aumentou de 39,1% em 2014, para 41,5% em 2018 (IBGE - PNAD, vários anos).

No entanto, esses dados de desocupação devem ser interpretados juntamente com as informações sobre subutilização e subocupação da força de trabalho, que se referem aos trabalhadores que não conseguiram trabalhar o número suficiente de horas. Segundo a PNAD, a partir de 2016, essas taxas ultrapassaram os 20% em todos os anos analisados. A subutilização quase dobrou em 2019 e nos primeiros dois trimestres de 2020, em comparação com 2014, atingindo 29,1% no segundo trimestre de 2020.

Tabela 2 - Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%)

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1º trimestre	7,20%	8,00%	11,10%	13,90%	13,20%	12,80%	12,40%	14,90%	11,10%
4º trimestre	6,60%	9,10%	12,20%	11,90%	11,70%	11,10%	14,20%	11,10%	7,90%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE - PNAD, vários anos.

O IBGE define como desocupadas as pessoas que estão sem trabalho, mas que estão disponíveis para trabalhar e buscaram emprego ativamente nas últimas semanas. A taxa de desocupação é um indicador importante para avaliar a saúde do mercado de trabalho de um país e seu impacto na economia e na sociedade como um todo (IBGE, 2024).

Tabela 3 - Taxa composta da subutilização da força de trabalho

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1º trimestre	15,60%	16,60%	19,40%	24,10%	24,70%	25,00%	24,40%	29,60%	23,20%
4º trimestre	14,90%	17,40%	22,30%	23,60%	23,90%	23,00%	28,80%	24,30%	18,50%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE-PNAD, vários anos.

A subutilização da força de trabalho, também conhecida como subocupação, é um conceito que vai além da taxa de desocupação tradicional. Ela inclui não apenas os desempregados, mas também os trabalhadores que estão empregados, porém de forma precária ou em jornadas de trabalho parciais, insuficientes para atender suas necessidades financeiras.

No contexto do mercado de trabalho, a subutilização da força de trabalho é um indicador importante porque mostra não apenas a falta de emprego, mas também a falta de condições adequadas de trabalho para muitas pessoas. Isso inclui trabalhadores que gostariam de trabalhar em período integral, mas só conseguem encontrar empregos em tempo parcial, e aqueles que estão desempregados, mas não estão incluídos nas estatísticas oficiais de desemprego porque desistiram de procurar emprego ou não estão disponíveis para trabalhar imediatamente.

Segundo BRIDI (2020), após 2016, com o governo de Michel Temer, o Brasil passou por mudanças significativas em suas políticas econômicas e trabalhistas, com uma orientação mais neoliberal. Isso se refletiu em uma série de reformas e medidas que buscavam flexibilizar o mercado de trabalho e reduzir os sistemas de proteção social. Essas contrarreformas incluíram alterações na legislação trabalhista (reforma trabalhista de 2017), que facilitaram a terceirização e flexibilização das relações de trabalho, assim como a introdução de mudanças nas políticas de previdência social, com a aprovação da reforma da previdência em 2019.

Essas medidas foram implementadas com o objetivo de estimular o crescimento econômico e atrair investimentos, mas também resultaram em uma maior precarização do trabalho e em uma deterioração das condições de trabalho para muitos trabalhadores. A flexibilização das leis trabalhistas e a redução dos sistemas de proteção social contribuíram para um aumento da subutilização da força de trabalho e para uma maior instabilidade no mercado de trabalho, dificultando a vida de muitos trabalhadores e contribuindo para a degradação das condições socioeconômicas do país (BRIDI, 2020).

O aumento do trabalho informal foi um dos principais impactados das medidas de confinamento adotadas em resposta à pandemia da Covid-19. Como essas medidas frequentemente incluíam restrições à circulação de pessoas e o fechamento de estabelecimentos comerciais, muitos trabalhadores informais perderam suas fontes de renda ou viram uma redução significativa em sua atividade econômica, sendo severamente afetados (SCHAPPO, 2021).

Outro fator que contribuiu para o aumento da insegurança alimentar no Brasil foi o baixo investimento e os desmontes de políticas de fomento à agricultura familiar, além da criação de uma política centrada no agronegócio e na produção de *commodities* para exportação, gerando impactos negativos na produção de alimentos, especialmente para os agricultores familiares. Durante a pandemia, o país intensificou a capacidade de produzir *commodities* em larga escala e gerou investimentos significativos no setor. No Plano Safra, por exemplo, houve uma tendência de priorização dos grandes produtores em detrimento da agricultura familiar. Grande parte dos recursos disponibilizados foi direcionada para os produtores em larga escala, deixando a agricultura familiar, fortemente afetada pela pandemia, em segundo plano (SCHAPPO, 2021).

A disparidade na distribuição de recursos destinados à agricultura familiar e às comunidades tradicionais, apesar de sua importância crucial na produção de alimentos, é outro fator que contribuiu negativamente para a insegurança alimentar. No Brasil, o Plano Safra 2019/2020, do Governo Federal, que disponibilizou R\$ 225,59 bilhões para apoiar a produção agropecuária nacional e R\$ 222,74 bilhões para crédito rural em geral, destinou apenas R\$ 31,22 bilhões para beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (SCHAPPO *apud* BRASIL, 2019).

Segundo estudo realizado por pesquisadores da Embrapa (ROSA NETO *et al.*, 2020), alimentos de origem da agricultura familiar destinados ao consumo interno, como leites, grãos, hortifrúteis entre outros, tem peso significativo no prato brasileiro. Não há estudo que demonstre o quantitativo exato do total da participação da agricultura familiar na produção interna de alimentos, porém a importância da agricultura familiar é evidenciada no estudo que demonstrou através do último censo agropecuário que a agricultura familiar tem peso de até 60% na produção de certos alimentos, como feijão, milho entre outros. Sua participação na produção interna pode variar entre 15% e 70% dependendo de cada produto, o que dificulta a precisão de um cálculo exato (ROSA NETO *et al.*, 2020).

O Brasil figura entre os principais produtores agrícolas globais, porém sua atividade agrícola está intimamente ligada às cadeias de suprimentos e exportações mundiais. Essa interconexão limita a capacidade do país de proteger os consumidores internos das oscilações de preços internacionais das commodities. Enquanto o índice geral de preços ao consumidor brasileiro registrou um aumento de 21,7% entre o final de 2019 e o final de 2022, os preços dos alimentos aumentaram em 37,5% no mesmo período (IBARRA; VALE, 2023).

Outro problema destacado por Souza e Marques (2021) é com relação ao cumprimento da Agenda 2030 pelo país. Em abril de 2019, no início do Governo de Jair Bolsonaro, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) foi extinta por meio de decreto presidencial. Essa ação do governo indicou a importância que seria atribuída ao compromisso do país com a Agenda 2030. A extinção do conselho não só encerrou a participação da sociedade civil e de especialistas na formulação de ações e coordenações federativas, mas também sinalizou uma menor prioridade governamental para os ODS no Brasil.

A extinção da CNODS impossibilitou qualquer tipo de diálogo ou construção de ideias entre os atores que precisam estar envolvidos na produção de resultados sobre a temática para o país - os especialistas de diversos órgãos do próprio governo, responsáveis diretos por políticas públicas e representantes da sociedade civil. Com isso, há uma clara dificuldade provocada precipuamente, qual seja, a vedação de uma porta de diálogo e participação, que é absolutamente necessária em um desafio complexo [...]. Ou seja, ao desabonar o próprio governo da responsabilidade com a implementação da Agenda 2030, criou-se uma autorização pelo esquecimento e verdadeiro abandono da temática federativa no Brasil. Afinal, se o compromisso não é responsabilidade de nenhum órgão ou setor, não há qualquer interesse sobre o tema, nem ao menos há qualquer vinculação quanto à destinação de qualquer orçamento ou recurso, não há como se falar na sua efetiva realização (SOUZA; MARQUES, 2021, p. 51).

Esse destaque ressalta a importância de reconhecer como a pandemia evidencia os desmantelamentos orçamentários e institucionais em programas de segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário durante o governo Temer, seguida pela eliminação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) sob o governo Bolsonaro. A SESAN desempenhava um papel estratégico na coordenação interinstitucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e na descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Além disso, são destacadas mudanças na gestão e cortes orçamentários em programas essenciais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (SANTARELLI, *et al.*, 2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por décadas, o Brasil enfrentou a fome através da criação de diversos programas e subprogramas. No entanto, muitos desses programas esbarraram em pouca aproximação com o público-alvo ou eram voltados especificamente para uma única parcela da população. Embora alguns programas tenham obtido sucesso em determinados aspectos, não houve uma eficácia a nível nacional até meados da década de 1990.

Nos anos 2000, o país implementou um conjunto de programas particularmente bem-sucedidos, como o Bolsa Escola, o Vale Gás e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros. O grande avanço ocorreu em 2003, com a criação de um programa de transferência de renda com condicionalidades, que unificou os programas já existentes, como mencionado anteriormente, transformando-os em um só. O principal fator para o sucesso desse programa foram as condicionalidades, que se mostraram essenciais para seu desenvolvimento.

Não há dúvidas de que o aumento das matrículas escolares e da frequência escolar está diretamente ligado ao programa, bem como o aumento das vacinações, algo imprescindível para o desenvolvimento da primeira infância. Esse conjunto de fatores, entre outros, foi essencial não apenas na diminuição da

pobreza, da fome e da miséria, mas também para o desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiadas e do país como um todo.

A partir dessas ações, o Brasil conseguiu sair do Mapa da Fome da ONU em 2014, um marco significativo que demonstrou o impacto positivo das políticas públicas implementadas. No entanto, anos depois, o país voltou a figurar nesse mapa, evidenciando a fragilidade gerada pela falta de continuidade e investimento em aprimoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional. Quando a crise econômica que ocorreu, uma das principais ações do governo federal foi desarticular programas sociais e congelar as verbas, indo na contramão de políticas anticíclicas e intensificando ainda mais a crise, sendo os segmentos da população mais desfavorecidos, os mais afetados. Essas decisões tiveram impactos negativos severos sobre a luta contra a fome, quando o que se esperava do governo central era que esses programas fossem aprimorados reforçados em tempos de crise, como forma de proteger as populações mais vulneráveis.

Com a chegada da pandemia de COVID-19, o Brasil sentiu ainda mais a falta de políticas públicas robustas e eficazes para enfrentar a fome. A pandemia exacerbou as desigualdades sociais e econômicas, levando milhões de brasileiros a uma situação de insegurança alimentar. O auxílio emergencial foi uma medida importante implementada pelo governo para fornecer algum alívio financeiro às famílias mais afetadas. No entanto, essa medida teve caráter temporário e, com o seu término ou redução, muitos brasileiros voltaram a enfrentar dificuldades para garantir o acesso a alimentos.

A alta inflação durante a pandemia, afetou muitos alimentos e um ano antes da pandemia (2019), os estoques reguladores da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), foram em sua maioria vendidos. Com a pandemia, é claro que esses estoques não teriam força total para segurar os preços durante todo o período, mas certamente teriam amenizado significativamente a situação. Isso levou muitos brasileiros a comprarem ossos em açougues para se alimentarem, algo assustador do ponto de vista humanitário. O ovo se tornou o produto mais consumido, até mais do que a carne, de cuja produção o país é campeão mundial.

A extinção dos principais órgãos de monitoramento e promoção dos direitos fundamentais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), agravou a resposta pública à fome, principalmente diante da pandemia de COVID-19. Além disso, a extinção do Bolsa Família e a criação do

Auxílio Brasil, redesenhando o antigo programa, apresentaram falhas que proporcionaram golpes e fraudes. Além disso, o Auxílio Brasil não se desenvolveu como manutenção ou aprimoramento do Programa Bolsa Família (PBF); ele foi recriado através de um novo redesenho, que resultou em ineficiências e problemas de implementação.

A pandemia destacou a necessidade de políticas públicas mais integradas e abrangentes para garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A falta de planejamento contínuo e a desarticulação dos programas sociais existentes contribuíram para a ampliação da crise alimentar no país.

Por fim, com a superação da pandemia, tornou-se necessário uma nova agenda de combate a fome no país. A manutenção dos programas atuais, pode não ser ter os efeitos socioeconômicos desejados a longo prazo. É necessário compreender que o principal motivo do Programa Fome Zero ter sido um dos principais programas de combate à fome no mundo, é sua estrutura bem desenhada, envolvendo a participação conjunta de Estado e sociedade, em suas diversas instâncias.

Toda esta estrutura foi essencial na vida de milhões de brasileiros, não apenas no combate à fome, mas para sua superação. Assim, é fundamental que o Brasil reforce seus compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, assegurando a implementação de políticas integradas e sustentáveis que promovam a erradicação da fome e da pobreza de forma contínua e eficaz. A experiência brasileira demonstra que, com vontade política, investimentos adequados e participação em conjunto com a sociedade, é possível alcançar avanços significativos na luta contra à fome e à pobreza. No entanto, a manutenção desses avanços requer um compromisso contínuo e adaptável às mudanças e desafios.

REFERÊNCIAS

ALPINO, T. DE M. A. et al.. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, p. e00161320, 2020.

ANDRADE, M. C. de. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 169–194, jan. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100009>. Acesso em: 03 out. 2023.

ARRUDA, B. K. G. de.; ARRUDA, I. K. G. de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 7, n. 3, p. 319–326, jul. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1519-38292007000300011>.

BARROS, M. S.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição do Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentação e Nutrição**, 2003, 14 (1); 109-121.

BEGHIN, N. **O Combate a fome de Vargas a Bolsonaro**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, IPEA, n. 29, p. 1-25, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11545> . Acesso em: 7 jun. 2024.

BELIK, W.; SILVA, J. G. D.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119–129, out. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto de Lei nº 1.237, de 2 maio de 1939**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1237.htm . Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 5749, de 11 de abril de 2006**. Altera o caput do art. 18 do Decreto n. 5209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos o art. 2, § 2º e 3º, da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm . Acesso em: 02 de jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.157, de 16 de julho de 2007**. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto n.5209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm> Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.824, de 16 de abril de 2009**. Altera o caput do art. 18 do Decreto. 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa

Bolsa Família, previstos no art. 2, § 2º E 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

BRASIL. **Decreto n. 6.917, de 30 de julho de 2009**. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei no 5.829, de 30 de novembro de 1972**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5829.htm Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010.

BRIDI, M. A.. A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, p. 141–165, set. 2020.

CARVALHO, Daniella Souza Santos; SILVA, Malena Aquino; MOULIN, Darlan Alves. O direito à alimentação em tempos de pandemia (Covid 19). **Direitos, Inclusão Social e Cidadania**, p. 122, 2021. Disponível em: <<http://editora.unifoa.edu.br/wp-content/uploads/2021/10/vi-simposio-direito-e-book.pdf#page=123>> Acesso em: 06 mai. 2024.

CASTRO, C. M.; PELIANO, A. M. **Novos alimentos, velhos hábitos e o espaço para ações educativas**. In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. O problema alimentar no Brasil. São Paulo: ALMED, 1985. p. 195-213.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. Bolsa Família 20- 03 a 2010: avanços e desafios. Brasília: **Ipea**, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3248>> . Acesso em 10 de jun. 2024.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. rev. Rio de Janeiro: Antares, 1984. (Coleção Clássicos das Ciências Sociais no Brasil).

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Mônica (Orgs.). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; UNESCO, 2010.

DE MARIA, Pier Francesco. O plano "Brasil Sem Miséria" sob o enfoque da análise de políticas públicas. **Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/1917/1896/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

EVANGELISTA, A.M.C. **Os caminhos rememorativos do Serviço de Alimentação da Previdência Social/SAPS, no Brasil (1940-1967)**. ANPUH – XXV Simpósio

Nacional de História – Fortaleza, 2009. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772191_dcd36818eba105831f4e82c4fa700f65.pdf. Acesso em: 15 mai. 2024.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World**, 2014. Recuperado de <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em: 15 nov.2023.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Rome, Italy: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#>. Acesso em: 30 set. 2023.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO;, 12 jul. 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/en> Acesso em: 15 jun. 2024

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv23907.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. **Máquina do tempo: o Brasil de volta ao Mapa da Fome**. Belo Horizonte: FJP; CORECON, 2022. <https://uenf.br/portal/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acesso em: 15 nov.2023.

GALINDO, E.; TEIXEIRA, M.; ARAÚJO, M.; MOTTA, R.; PESSOA, M.; MENDES, L.; RENNÓ, L.. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021. Disponível em: <https://www.epsiv.fiocruz.br/sites/default/files/files/relatorio%20pesquisa%20Berlim%20UFMG.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. **O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação**. 1º Prêmio e 1ª Mostra Nacional de Estudos sobre o Programa Bolsa Família. Tradução. Brasília: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em < <https://repositorio.usp.br/item/001832620>> Acesso em: 31 mar. 2024.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas (2007-2008)**: documento síntese, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf. Acesso em 10 de jun. 2024.

IBGE. **Desemprego**. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> . Acesso em: 10 jul. 2024.

IBGE. **Evolução dos indicadores não monetários de pobreza e qualidade de vida no Brasil com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral**. Vários anos. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas> . Acesso em: 10 jul. 2024.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Políticas sociais acompanhamento e análises**. Editorial. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/17/BPS_29.pdf. Acesso em: 15 nov.2023.

KROHLING KUNSCH, Margarida Maria; GARDINALI NAVACINSK, Simone Denise. Políticas Públicas de Combate à Insegurança Alimentar e à Fome: a comunicação pública como fator estratégico para a cidadania: Experiências do Grupo de Trabalho USP Políticas Públicas de combate à insegurança alimentar e à fome. **ALCEU**, v. 23, n. 50, p. 8–29, 2023. Disponível em: <https://revistaalceu.com.puc-rio.br/alceu/article/view/374>. Acesso em: 5 de fev. 2024.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964, **Rev. Nutr. PUCCAMP**, Campinas, v.1, n.2, p. 87-138, jul./dez. 1988. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/nutricao/article/view/9021/6421>. Acesso em: 14 out. 2023.

IBARRA, G. L.; VALE, R. C. **Inflação de alimentos e insegurança alimentar no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-food-insecurity-and-food-inflation>. Acesso em: 1 maio 2024.

LEMOS, J. de O.; LEITÃO MOREIRA, P. V. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: UM PASSEIO PELA HISTÓRIA. **Revista Brasileira de Ciências da Saúde**, v. 17, n. 4, p. 377–386, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rbcs/article/view/13464>. Acesso em: 14 nov. 2023.

LIMA, Luciana Leite; ROSA, Júlia Gabriele Lima da; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Não Basta Ser Cidadão de Bem: a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio Emergencial do governo federal para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da COVID-19. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 2, p. 256–273, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/186666>> Acesso em: 6 jun. 2024.

MARIANO, C. M.. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259–281, jan. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2ª ed. rev., 5ª reimpr. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2008. Série B. Textos Básicos de Saúde.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

NATARELLI, Talita Vanessa Penariol; GOMES, João Raul Penariol Fernandes. Pandemia da Fome: Reflexões sobre o direito social à alimentação e a descontinuidade das políticas públicas de combate à insegurança alimentar no Brasil. **DIREITO EM TEMPOS DE CÓLERA: REFLEXÕES SOBRE A PANDEMIA DE COVID-19**, v. 1, p. 59. Disponível em: <<https://doi.org/10.53012/hipotese.978-65-995030-9-2>> . Acesso em 21 de abr. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15801Brazil_Portuguese.pdf>. Acesso em 01 mai 2024.

OSÓRIO, R. G; SOARES, S.S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. . (Organizadores). **O Brasil sem miséria**. Brasília (DF): **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; 2014. p.747-61. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_s_em_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. . Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO; CÔRTEZ. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, **Ipea**, capítulo. p. 25-146. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf.

PELIANO, A. M. M. **Uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social**. Organizador Fernando Rezende. Brasília, DF: Ipea, 2022.

PINHEIRO, A.; CARVALHO, M. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 121–130, jan. 2010.

PINHEIRO, A. R. de O.; CARVALHO, M. de F. C. C. de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 121–130, jan. 2010.

REDE PENSSAN, VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

ROSA NETO, C. *et al.*. Qual é a participação da agricultura familiar na produção de alimentos no Brasil e em Rondônia? **Embrapa**, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/55609579/artigo---qual-e-a-participacao-da-agricultura-familiar-na-producao-de-alimentos-no-brasil-e-em-rondonia> . Acesso em: 10 jul. 2024

SANTARELLI, M.; DAVID, G.; BURITY, V.; ROCHA, N. Z. **Autoritarismo, negação de direitos e fome**. Informe Dhana. Brasília: FIAN Brasil,, 2019.

SANTOS, M. C. S. *et al.* Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 6, p. 2233–2247, jun. 2019.

SCHAPPO, Sirlândia. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da covid-19. **SER Social**, v. 23, n. 48, p. 28–52, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32423 . Acesso em: 01 maio. 2024.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87–107, jan. 1995.

SILVA, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3019> . Acesso em: 15 nov.2023.

SILVA, R. B.; SILVA, R. M. A. Da crise institucional ao Estado Mínimo: O arrefecimento nas Políticas Públicas de Inclusão Socioeconômica de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Mercado de Trabalho**, nº 65, out. 2018.

SOUZA, A. V. Q.; MARQUES, S. D.. A Agenda 2030 no Brasil e o desmonte das políticas públicas como meta. **Revista do CEAM**, v. 7, n. 2, p. 35–55, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadoceam/article/view/40811> . Acesso em: 10 jul. 2024.

STATISTICS 4 BEGINNERS. **Conceito estatístico: quintil e decil**. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:Statistical_concept_-_Quintile_and_decile/pt . Acesso em: 7 jun. 2024.

SOUZA, P. A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Acumulação de capital, corrupção e fome: um estudo sobre a política social de alimentação e nutrição no decorrer da Nova República e do Brasil Novo (1988 a setembro de 1992). **Saúde em Debate**, 1993, p. 48-51.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439–457, jul. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>. Acesso em: 15 nov. 2023.

VASCONCELOS, F. de A. G. de; MACHADO, Mick Lennon; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, p. e180161, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/x5nRd9jQX8dZPmg8JqwrXBD/?lang=en#>.

VAZ, B. A. A. Políticas de combate à fome e Programas em nutrição: um olhar da década de 30 até 2018. **Comunicação em Ciências da Saúde**, v. 29, n. 02, p. 126–138, 2019. Disponível em: <https://revistaccs.escs.edu.br/index.php/comunicacaoemcienciasdasaude/article/view/292>. Acesso em: 2 nov. 2023.

WOLFFENBÜTTEL, A. **O que é? - Índice de Gini**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28 . Acesso em: 14 maio. 2024.

YASBEK, M. C.. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104–112, abr. 2004.