

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

PATRÍCIA OLEGÁRIO MARTINS

AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Santana do Livramento

2022

PATRÍCIA OLEGÁRIO MARTINS

AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. André da Silva
Redivo

Santana do Livramento
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

0386p Olegário Martins, Patrícia

As políticas de combate à fome no brasil do século
XXI / Patrícia Olegário Martins.

74 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) –
Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
2022.

"Orientação: André da Silva Redivo".

1. Fome. 2. Brasil. 3. Economia Clássica. 4.
Crítica. 5. Políticas Públicas. I. Título.

PATRÍCIA OLEGÁRIO MARTINS

AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 04 de agosto de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. André da Silva Redivo

Orientador

UNIPAMPA

Profa. Dra. Alessandra Troian

UNIPAMPA

Prof. Dr. Altacir Bunde

UNIPAMPA

Dedico este trabalho aos meus
pais, Elisabete e Augusto.

AGRADECIMENTO

Aos meus pais que sempre me deram todo amor e suporte que poderiam me oferecer.

Ao meu orientador André Redivo que teve toda a paciência e dedicação para que eu conseguisse concluir etapa da graduação.

A todos os amigos que fiz desde que me mudei para Santana do Livramento, que foram como uma família, nesses 1400 km de distância, mas em especial a Júlia Stemkopp, a Maiara Nogueira, a Lavínia Pires, a Maitê Estrade e ao Emerson Thierry que tornaram meus dias mais leves e me ajudaram a segurar a barra em momentos mais pesados.

Ao corpo docente do curso de Ciências Econômicas que foi basilar para todo o conhecimento adquirido e arcabouço para o pensamento crítico, em especial as professoras Ana Luísa e Alessandra Troian que sempre me instigaram muito em suas aulas com suas colocações provocativas.

Ao meu namorado, que me deu todo apoio e me incentivou todos os dias e aos meus sogros que me deram amparo quando precisei.

Metade da humanidade não come e a outra não dorme com medo da que não come (CASTRO, 1984, p. 21).

RESUMO

A fome acompanha a história brasileira desde o início de sua formação, mas é controverso ela estar presente em um país que sempre foi muito fértil e com economia baseada no setor agrícola exportador. Dessa forma, será analisado como o problema da fome tem sido tratado em termos de políticas governamentais no Brasil do século XXI. Utilizando de método de abordagem indutiva e de processamento uso de revisões de bibliografias e consulta de dados secundários. Partindo da ótica da Escola de Economia Política Clássica e contrapondo-os com seus críticos contemporâneos, apresentando a trajetória histórica do problema da fome no Brasil e por fim discutindo as políticas governamentais de combate à fome adotadas no Brasil, durante o século XXI e mostrando seus resultados positivos no combate à fome, mas com posterior mudança de conduta em governos seguintes. Dessa forma, constatando que as origens e motivos que levam a fome no Brasil refutam os argumentos dos clássicos e para além disso, a fome é um sintoma de um problema estrutural que é resultado de um modelo de crescimento perverso.

Palavras-Chave: Fome; Brasil; Economia Clássica; Crítica; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Hunger has accompanied Brazilian history since the beginning of its formation, but it is controversial that it is present in a country that has always been very fertile and with an economy based on the agricultural export sector. In this way, we will analyze how the problem of hunger has been dealt with in terms of government policies in Brazil in the 21st century. Using the inductive approach and processing method, we will use literature reviews and secondary data consultation. Starting from the viewpoint of the Classical School of Political Economy and contrasting them with their contemporary critics, presenting the historical trajectory of the problem of hunger in Brazil and finally discussing the governmental policies to fight hunger adopted in Brazil during the 21st century and showing their positive results in the fight against hunger, but with subsequent change of conduct in subsequent governments. In this way, we verify that the origins and reasons that lead to hunger in Brazil refute the arguments of the classics and beyond that, hunger is a symptom of a structural problem that is the result of a perverse growth model.

Keywords: Hunger; Brazil; Classical Economics; Critical; Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Círculo vicioso da fome.....	29
Figura 2 - Esquema das propostas do Projeto Fome Zero.....	42
Figura 3 - Variação Acumulada da Renda Média por Unidades da Federação – 2001-2009	48
Figura 4 - Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 – macrorregiões.	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População por Classes Econômicas – em milhares de pessoas – 2003/2009.	46
Tabela 2 - Percentagem de redução orçamentária dos programas e objetivos do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2014-2018.	51
Tabela 3 - Capitâneas hereditárias e seus respectivos donatários.	73
Tabela 4 - Principais programas e ações de SAN e ministérios responsáveis de acordo com a diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ...	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual dos domicílios particulares, por situação de Insegurança Alimentar (IA) existente no domicílio - Brasil - 2004/2013.	45
Gráfico 2 - Índice de Gini – Brasil – 1976/2014.	46
Gráfico 3 - Geração Líquida de Emprego Formal - Acumulado no Ano – 2000/2009.	47
Gráfico 4 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil – 2021/2022	55
Gráfico 5 - Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil – 2004/2022.....	56

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS	18
1.1.1 <i>OBJETIVO GERAL</i>	18
1.1.2 <i>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</i>	18
1.2 JUSTIFICATIVA	18
1.3 METODOLOGIA.....	19
2 DUAS VISÕES TEÓRICAS SOBRE A QUESTÃO DA FOME: A ESCOLA CLÁSSICA E A SUA CRÍTICA.....	22
2.1 A ESCOLA CLÁSSICA DE ECONOMIA POLÍTICA E A QUESTÃO DA FOME.....	22
2.2 CRÍTICA DA INTERPRETAÇÃO CLÁSSICA SOBRE A FOME.....	25
3 APRESENTAÇÃO HISTÓRICA DO FENÔMENO DA FOME NO BRASIL.....	31
3.1 PERÍODO COLÔNIA.....	31
3.2 PERÍODO INDEPENDENTE.....	35
3.3 SÍNTESE DOS PERÍODOS COMPREENDIDOS SOB A LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO.....	39
4 POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL NO SÉCULO XXI.....	41
4.1 GESTÕES LULA E DILMA	41
4.2 GESTÕES TEMER E BOLSONARO	50
4.3 SÍNTESE DOS PERÍODOS HISTÓRICOS SOB A LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO ..	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	62
APÊNDICE.....	73
ANEXO	74

1 INTRODUÇÃO

Abramovay (1983) resume a fome como um instinto, sinônimo do apetite, mas acrescentado da impossibilidade de comer, ou seja, de satisfazer este instinto se transforma no passar fome. A criação das organizações sociais, e consecutivo desenvolvimento da sociedade capitalista incluindo todas as relações que isso acarreta, vai redefinir todos os pontos sobre a alimentação, sendo eles: a distribuição, a qualidade e seu acesso. Essa averiguação mostra que a mortalidade causada por qualquer restrição alimentar parou de ser refletida como um mero ajuste de leis naturais, assumindo um cunho social, mesmo que, continue perpassando por relações ecológicas, no meio de um sistema que está em constante transformação pelo homem com finalidade de garantir sua existência (FREITAS, 2003).

Dessa forma, para começar a compreender o problema da fome, verifica-se como ela vem sendo tratada teoricamente. Partindo da escola clássica de economia política, que tem a compreensão desse problema como consequência de duas condições: a imoralidade dos indivíduos e a incapacidade produtiva. Os teóricos clássicos, como Thomaz Malthus e David Ricardo, apontam um produto marginal decrescente da agricultura por meio de uma relação entre esses dois fatores com a lei de rendimentos decrescentes de escala, demonstrando que à medida em que o uso de um insumo aumenta, tendo todos os outros constantes, a produção complementar irá decair. Assim, com o nível populacional crescente e a quantidade de terras agricultáveis mantendo-se constante, não se daria conta de suprir as necessidades alimentares, resultando em fome generalizada (ROCHA, 2012).

Um dos primeiros autores teóricos da escola clássica, que já ensaiava sobre suas inquietações acerca da relação entre crescimento populacional e o crescimento produtivo de alimentos, era Thomas Robert Malthus. O autor argumentava que deveria ser mantido um nível populacional no mesmo nível dos meios de subsistência para continuar se obtendo o progresso da sociedade, tornando-se o equilíbrio dessa relação primordial, pois ele entendia que a população aumentava respectivamente a uma razão geométrica e os alimentos aumentavam respectivamente a uma razão aritmética. Sendo necessário, para ele, obstaculizar o crescimento populacional, o que poderia se obter perpassando por medidas de

cunho moral, como repressão sexual e antecipação de casamentos (OLIVEIRA; GENNARI, 2009).

Ainda no que diz respeito a essa obstaculização, pode ser citada uma lei que esteve em vigência, em 1834, na Inglaterra, chamada “Lei dos Pobres”, a qual passou por diversos ajustes, satisfazendo a classe burguesa, como salienta Marx. Essa lei possibilita a compreensão das circunstâncias vivenciadas pela classe trabalhadora na época, uma vez que ela autorizava o enclausuramento e trabalho forçado de pessoas pobres de maneira que se negasse auxílio para quem se recusasse a aceitar as condições impostas. Dessa forma, impossibilitando pessoas necessitadas de pedirem ajuda, tendo também como propósito impedir a mendicância e a vagabundagem. Desse modo, se percebe a intenção de caridade cristã e também de discriminação social aos quais pode-se atribuir a motivos de cunho moral (MANTOUX, SD; MARX, 2013).

Inspirado na teoria da população de Malthus, David Ricardo elaborou sobre a teoria dos rendimentos decrescentes da agricultura. Em que complementou apresentando a teoria da renda da terra, ele entendia que com a expansão do sistema capitalista, estimulada pela revolução industrial, seria necessário expandir a produção agrícola para mais terras, a fim de atingir um nível produtivo que satisfizesse o nível populacional. Terras estas, que seriam menos férteis ou com localizações desfavoráveis para alcançar o mesmo produto, acarretando a aplicação de um adiantamento de capital superior. Então, em suma, conforme se desenvolve esse processo, a taxa de lucro iria ter uma tendência declinante, devido às despesas que seriam despendidas por conta da dificuldade de cultivar as terras ou transportar as mercadorias, ainda que a renda da terra aumentasse por estar produzindo um produto maior (LENZ, 2008).

Contraopondo-se à interpretação clássica sobre a fome, autores como Josué de Castro (1984) irão discutir que ela não decorre da falta ou má implementação de políticas de controle de natalidade, pelo contrário, tais políticas apenas sentenciam os famintos a morrerem de fome. Concentrando essas políticas onde elas deveriam ser focadas, ou seja, no combate direto à fome, a questão da natalidade iria subtrair-se. Castro (1984), então, mostra que a fome era, na verdade, decorrente de políticas econômicas adotadas por países desenvolvidos como um fragmento da sociedade

capitalista e como peça-chave do alicerce obsoleto da política interna de países subdesenvolvidos (CARVALHO, 2018; CASTRO, 1984).

Jean Ziegler (2012) aborda que tal questão decorreria, particularmente, de determinadas áreas da agricultura, como os latifúndios e o agronegócio, que em um apanhado das duzentas maiores firmas dominam aproximadamente um quarto de toda a produção mundial, não somente influenciando a formação de preços e o próprio comércio alimentício, mas também setores de suma importância para a agroindústria (HALE, 2015). Castro (1984) evidencia que a fome não somente é atribuída a questões nutricionais ou biológicas do ser humano, mas sim de temas muito mais profundos da sociedade como questões econômicas, sociais, geográficas e de políticas públicas. Portanto, a fome é causada por outros fatores além daqueles apontados por autores clássicos (CARVALHO, 2018).

Castro (1984) aponta duas formas de entender o tema: 1) como um problema epidêmico, que em outros termos, se origina de catástrofes naturais ou de escassez de alimentos e 2) como um problema endêmico, ou seja, da insuficiência de recursos financeiros de pessoas mais pobres, para assim, comprarem seus alimentos, embora eles existam em abundância no país. No Brasil, desde o início da sua colonização no século XVI até meados do século XX tem-se a fome como resultado tanto do problema epidêmico quanto do endêmico. No qual estiveram associadas devido a existência de fatores naturais que causavam adversidades a população, mas também a empecilhos causados pela Coroa Portuguesa a colônia que dificultava comercialmente a agricultura de subsistência, colocava barreiras burocráticas e já era imposto a agricultura monocultora exportadora. A partir do século XX, várias programações e ações públicas implementadas não foram bem-sucedidas, embora mais tarde teriam papel de suma importância para a feitura de agendas governamentais bem-sucedidas comprometidas com o combate à fome (BONFIM, 2016; IBEP BRASIL, 2021).

Desde o final do século XX e de forma maciça no século XXI, tem-se a fome como um problema endêmico, período marcado pela revolução tecnológica agrícola, a qual irá mudar os principais motivos que levam os indivíduos à fome, que passam a ser: 1) a redução do crescimento econômico no país que acarreta na insuficiência da renda familiar devido à baixa remuneração e aumento dos níveis de desemprego

e informalidade; 2) o nível elevado da concentração de renda, que aumenta a miséria; e 3) o agroexportador, que centraliza ainda mais a renda. O que se reflete no relatório da ONU divulgado no final de 2019, onde o Brasil se encontrava no ranking dos 10 países com maior desigualdade social do mundo, portando a segunda classificação na tabela de maior concentração de renda, o qual compete em mais de 180 países (SASSE, 2021; IBEP BRASIL, 2021).

Ademais, cabe salientar a importância de uma agenda governamental, pois ela é estabelecida com base em uma totalidade de temáticas ou problemas da sociedade que estão em pauta no seu tempo histórico, o qual requer cuidados da gestão. Com relação à fome, sua inclusão em uma agenda governamental, invariavelmente esteve atravessada por vários interesses e por causa do empenho de diversos atores sociais, com um maior ou menor grau de poder, que influenciam na decisão política. Em relação ao Brasil, foi um caminho demorado para proporcionar a inclusão na agenda a partir do século XXI, o qual não somente provém da intenção dos gestores, mas também de medidas realizadas baseadas no conhecimento reunido de experiências ao passar de aproximadamente um século (SILVA, 2014).

A partir do século XXI, se percebe um maior comprometimento com a pauta. Mesmo após a adoção de políticas neoliberais na década de 1990, se tem na gestão de Fernando Henrique Cardoso, a criação do programa Bolsa Alimentação cuja finalidade era melhorar a alimentação de gestantes e crianças pequenas em famílias de renda baixa que estavam em risco nutricional por meio de benefício financeiro de acordo com o decreto nº 3934/2001 (BRASIL, 2001). Mas a partir da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva se tem a adoção de ações governamentais que trouxeram a pauta da fome para a agenda nacional. Nas suas duas gestões, podemos dizer que foi bem-sucedido na pauta do combate à fome, inclusive, chegando a encontrar o Brasil fora do mapa da fome em 2014. Porém, a partir das gestões posteriores, o país retorna em 2018, ao mapa da fome (BOAS, 2020; BRASIL, 2014). Com este cenário estabelecido, o presente estudo busca saber: como tem sido as políticas de combate à fome no Brasil do século XXI?

1.1 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos deste trabalho, tanto o geral como os específicos.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como o problema da fome tem sido tratado em termos de políticas governamentais no Brasil do século XXI.

1.1.2 Objetivos Específicos

1. Revisar como autores teóricos clássicos e críticos discutem o fenômeno da fome;
2. Apresentar a trajetória histórica do problema da fome no Brasil;
3. Discutir as políticas governamentais de combate à fome no Brasil, durante o século XXI e seus resultados.

1.2 JUSTIFICATIVA

Após retroceder os números de famintos a um nível abaixo de 4% da população do país ao ponto de o retirar do mapa da fome em 2014. O último levantamento do IBGE, de 2018, acerca da alimentação das famílias brasileiras, mostrou que dentro de 5 anos, o país volta ao mapa da fome. Com um aumento de 3 milhões o contingente de pessoas que estão em circunstâncias de grave insegurança alimentar, referindo-se apenas a pessoas com moradia fixa, ou seja, não contabilizando os indivíduos em situação de rua, o qual aumentaria ainda mais essa estatística (BRASIL, 2014; SANTOS, 2021).

Dois anos após a divulgação desses dados, em 26 de fevereiro de 2020, tem o primeiro caso confirmado de Covid-19 no Brasil (SANAR SAÚDE, 2020). Essa notícia era, o início da pandemia do coronavírus, onde iria mudar toda a dinâmica em diversos aspectos da sociedade. Mais de um ano depois, em 06 de abril de

2021, surgem, no mesmo dia, duas notícias contraditórias entre si. A primeira delas diz “Fome cresce e, pela 1ª vez em 17 anos, mais da metade da população não tem garantia de comida na mesa” (ALMEIDA, 2021. p. 1) e a segunda “No ano da pandemia, Brasil ganha 11 novos bilionários na lista da Forbes” (CAMPOS, 2021. p. 1).

Bem como também o fato de neste dia o país chegar ao número de 336.947 de mortos, sendo em 13 de setembro de 2021 somados 587.066 de mortos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021) junto com o recorde de mais de quatro mil mortes diárias (SANAR SAÚDE, 2020). É curioso pensar que em uma situação de calamidade pública como foi este mais de um ano, há indivíduos que conseguem enriquecer a ponto de chegarem à designação de bilionários, ao passo que também uma parcela significativa da população volta a passar fome, dados esses que não foram atingidos desde 2004.

Com esses fatores estabelecidos, torna-se muito atual e necessário todo e qualquer estudo sobre a fome, sendo importante chamar luz sobre o tema, com óticas das mais diversas áreas de estudo, como salientou Furtado (2013, p. 334) “A análise dos processos econômicos-sociais não tem outro objetivo senão produzir um guia para a ação”. Juntamente com o acréscimo de que a discente formuladora deste trabalho tem interesse pessoal na discussão de segurança e soberania alimentar, podendo contribuir com a visão de sua formação em ciências econômicas. Este estudo pretende contribuir com a discussão acerca da fome no Brasil, especialmente na compreensão da oscilação dela no país, por meio de uma análise histórica e com a revisão de teóricos clássicos e contemporâneos acerca do fenômeno e políticas públicas que foram adotadas no país a partir do século XXI.

1.3 METODOLOGIA

O método de abordagem adotado para a realização deste estudo correspondeu pelo método indutivo, que, de acordo com MARCONI; LAKATOS (2017, p.102) “é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal”. Neste caso, serão analisadas políticas de combate à fome no Brasil do século XXI

para contrapor teorias como a clássica. Para isso, foi: i) apresentados autores críticos que contrapõem os clássicos; ii) mostrado as políticas que foram adotadas no Brasil e como elas combatem a fome não levando em conta aqueles argumentos dos clássicos. Sendo configurado estruturalmente por meio de quatro capítulos compostos pela introdução e três capítulos correspondentes aos objetivos específicos.

O segundo capítulo será uma análise, por meio de revisão bibliográfica, acerca das visões teóricas sobre a fome. Distinguindo-o em duas seções, correspondendo a primeira seção a abranger o pensamento teórico da escola clássica de economia política, composta por autores como Malthus (1996) e Ricardo (1996). A partir da segunda seção, será realizado o contraponto aos autores clássicos, por meio de teorias críticas a eles, tais como Marx (2013), Belik (2021), Sen (2018) e Belik; Silva; Takagi (2001). Desta forma, elaborando o nosso referencial teórico.

O terceiro capítulo é responsável pela apresentação histórica do fenômeno da fome no Brasil, realizada por meio de revisão bibliográfica de Silva (2007), Multirio (2022), Innocentini (2009), Magalhães (2004), Brandão (1943), Salvador (1954), Castro (2019), Aziz N. et al. (2007), Silva (1990), Peliano (2010), Lima (1998), Ortiz (1986). Se dividindo em três seções, sendo a primeira apresentando o contexto e dinâmica do período colonial no Brasil, a segunda com relação ao período independente do país e a terceira uma síntese desses dois períodos sob a luz do referencial teórico.

O quarto capítulo será incumbido pela discussão do problema de pesquisa, abordando as políticas de combate à fome no Brasil no século XXI e correlacionando-as com os dados coletados de fontes secundárias e relatórios nacionais e internacionais. A finalidade é ressaltar a falta de influência do pensamento clássico na formulação dos meios de combate à fome adotados no país, que resultaram na saída do mapa da fome em 2014 (BRASIL, 2014). Para isso, foi seccionado em três seções, sendo elas respectivas as gestões Lula e Dilma, as gestões Temer e Bolsonaro e a síntese dessas duas fases sob a luz do referencial teórico. Usando como fontes de dados: Neri (2010), Neri (2012), Ibge (2014), Fao, Ifad and Wfp (2014), Ipeadata (2016), Vasconcelos et al. (2019), Rede Brasileira de

Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2021), Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (2022). Sendo importante ressaltar que para fins de exemplificar o que ocorreu em questão de criação de programas e planos nas gestões Lula e Dilma, foi escolhido alguns dos principais programas do governo como amostra, sendo eles: Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma atualização dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Plano Brasil sem Miséria (BSM), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Água para todos, Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

Um adendo necessário sobre a mensuração do nível de insegurança alimentar no país é de que ele é medido pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) que foi adotada pelo Brasil para estimar a o nível de insegurança alimentar (IA) da população a partir de 2004. É uma metodologia que dialoga com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional nos estudos populacionais e identifica situações de privação na alimentação vividas pelas famílias, antes mesmo que estejam instalados quadros de agravos à saúde e do estado nutricional das pessoas. A EBIA avalia o acesso aos alimentos nos lares na perspectiva dos responsáveis pelo preparo das refeições ou de algum(a) morador(a) adulto(a) que tenha conhecimento da dinâmica alimentar das famílias, diante da escassez de dinheiro, em quatro níveis: 1) Segurança Alimentar; 2) Insegurança Alimentar leve; 3) Insegurança Alimentar moderada; 4) Insegurança Alimentar grave. O nível mais severo – Insegurança Alimentar grave – permite o monitoramento da fome no país. E a EBIA vem sendo usada pelo IBGE nos suplementos específicos da PNAD e pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar.

2 DUAS VISÕES TEÓRICAS SOBRE A QUESTÃO DA FOME: A ESCOLA CLÁSSICA E A SUA CRÍTICA

Neste capítulo será feita a revisão de literatura que irá constituir a base teórica para o trabalho de conclusão de curso. O mesmo é dividido em duas seções, sendo a seção 2.1 acerca da escola clássica de economia política e a questão da fome; e a seção 2.2 sobre a crítica da interpretação clássica sobre a fome.

2.1 A escola clássica de economia política e a questão da fome

Os autores da Escola Clássica de Economia Política estavam situados geograficamente na Inglaterra, do século XVIII e XIX, no início da revolução industrial - período esse marcado por fortes modificações na sociedade, tanto econômica, quanto social. Além do aumento dos índices de produtividade laboral, juntamente com longuíssimas jornadas de trabalho e salários paupérrimos, há de se destacar, por exemplo, o trabalho infantil, que durava de 14 a 18 horas diárias com permissão de apenas vinte minutos para alimentação. Por esse e outros motivos, durante o primeiro meado do século XIX houve protestos e conflitos por toda Inglaterra, organizados por parte dos trabalhadores (OLIVEIRA; GENNARI, 2009).

Thomas Robert Malthus tem por análise que as diferentes proporções populacionais e alimentícias, aumentam em ritmos completamente diferentes. Ele inicia seu pensamento considerando que, nos Estados Unidos da América os meios de subsistência são mais amplos, e as maneiras do povo mais puras¹, verificando que a população dobrou seu volume em vinte e cinco anos. Sua conclusão foi de que o descontrole de natalidade faria com que a população crescesse em uma progressão geométrica, com razão 2 a cada 25 anos², enquanto a produção alimentícia iria continuar no ritmo constante de produção durante esse mesmo período de tempo, crescendo então em uma progressão aritmética de razão 1³ (MALTHUS, 1996).

¹ No que tange às questões morais cristãs de pureza, onde o autor cita que as restrições aos casamentos prematuros são menores do que em qualquer um dos estados modernos da Europa.

² PG (1:2:4:8:16:32:...)

³ PA (1:2:3:4:5:6:...)

O autor considerava ser provável a população aguentar a redução relativa dos alimentos, por um período considerável, se estabelecendo os chamados freios ao crescimento demográfico, onde os mesmos poderiam ser de dois tipos: os freios positivos e os freios preventivos. Os freios positivos se dariam de forma natural, como por exemplo, em uma situação em que não houvesse um controle sob a expansão demográfica de acordo com a hipótese de crescimento de Malthus, a consequência seria a miséria, que acarretaria fome e, em subsequente, a morte. Já os freios preventivos, seria a abdicação de constituir família por causa da impossibilidade de prover seu sustento de forma digna, pois, em sua concepção não admitia o sexo fora do casamento, logo a completa abstinência sexual era recomendada por causa de problemas financeiros ser impedido de se obter o matrimônio (MALTHUS, 1996).

Ele ressalta que o homem pobre tem a responsabilidade de sua própria pobreza, porque é a sua essência que o estimula a procriar em níveis acima do recomendável demograficamente, o impedindo de ter conforto financeiro para o sustento de sua família. Nessa mesma linha de raciocínio, Malthus não tinha afeição pela “Lei dos Pobres”⁴, pois para ele, ela trazia prejuízos às famílias. Uma vez amparadas por este auxílio, fazia com que: os indivíduos formassem famílias mesmo sem podê-las prover; e geraria uma redução na mobilidade de mão de obra, já que o auxílio recebido fazia com que os indivíduos não quisessem se locomover para outro lugar do país atrás de um emprego, pois estariam acomodados. Isso também cabia para caridades recebidas por pessoas ricas, porque: isso poderia fazer com que pessoas pobres sentissem um falso conforto financeiro, levando-as à crença de que estariam mais ricas, e a, conseqüentemente, recusarem trabalhos; e a compra de alimentos que o donativo proporcionaria seria incompatível com a produção da época, aumentando o preço deles para o conjunto da sociedade (MALTHUS, 1996).

⁴ A Lei dos Pobres ou *New Poor Law* foi implementada na Inglaterra em 1834 e tinha por objetivo realizar a proteção social de indivíduos que comprovavam não conseguir se sustentar sozinhos e também sem amparo de parentes ou amigos. Para receber o auxílio, era obrigatório os beneficiários prestavam serviços em instituições de caridade. Alves (2015) diz que essa lei tinha um caráter estigmatizante e que a administração da lei se dava por meio das igrejas e das instituições de caridade. E além disso, “alcoólatras, prostitutas e mendigos estavam fora dessa assistência, pois seu estilo de vida era considerado imoral e pouco dado ao trabalho, o que os qualificava como indivíduos preguiçosos e indignos da providência pública” (ALVES, 2015. p. 2).

David Ricardo viveu na mesma época que Malthus e lidou com a mesma problemática de relações na sociedade, mas se diferenciando de Malthus, principalmente, acerca do preço dos alimentos. Ricardo teorizou a respeito da renda da terra, que definiu como “a porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo.” (RICARDO, 1996, p.49). Tem-se então que a renda da terra não afeta os preços dos produtos agrícolas, pois

O trigo não encarece por causa do pagamento da renda, mas, ao contrário, a renda é paga porque o trigo torna-se mais caro, e, como foi observado, nenhuma redução ocorreria no preço do trigo, mesmo que os proprietários de terras renunciassem à totalidade de suas rendas (RICARDO, 1996, p. 54).

Assim sendo, o preço dos produtos agrícolas será determinado pela produtividade da terra menos fértil, e à medida que as terras vão sendo utilizadas, mais trabalho será exigido para produzir a mesma quantidade de alimento por unidade de capital. Sendo, dessa forma, necessário uma maior quantidade de trabalho para produzir a mesma quantidade de trigo, do que seria exigido para produzir essa mesma quantidade de trigo numa terra de qualidade superior.

Se o elevado preço do trigo fosse o efeito e não a causa da renda, os preços seriam proporcionalmente afetados quando as rendas fossem altas ou baixas, e a renda, portanto, seria um componente do preço. Contudo, o trigo produzido com a maior quantidade de trabalho é que regula o preço desse cereal, e a renda não entra nem pode entrar de forma alguma como parte componente daquele preço (RICARDO, 1996, p. 56).

Então a renda não é componente do preço, e sim uma parcela do diferencial de produto produzido nas terras de fertilidade superior. Ela nada tem a ver com os preços agrícolas, esses na verdade aumentam por causa da necessidade de se usar terras com fertilidade inferior por conta do crescimento e expansão da população, como explicita:

Se todas as terras tivessem as mesmas características, se fossem ilimitadas na quantidade e uniformes na qualidade, seu uso nada custaria, a não ser que possuíssem particulares vantagens de localização. Portanto, somente porque a terra não é ilimitada em quantidade nem uniforme na qualidade, e porque, com o crescimento da população, terras de qualidade inferior ou

desvantajosamente situadas são postas em cultivo, a renda é paga por seu uso (RICARDO, 1996, p. 51).

Por consequência, tem-se que a agricultura está submetida à lei dos rendimentos decrescentes na medida em que terras de qualidade inferiores vão sendo utilizadas, uma menor quantidade de produto será produzida por unidade de terra utilizada. No longo prazo, isso ocasionaria a redução da taxa de lucro, até o limite em que a taxa de lucro se torna tende a zero e os capitalistas não se sentem dispostos a continuar seu empreendimento, chegando a um estágio estacionário. Logo, à medida que a renda da terra vai crescendo, a taxa de lucro vai diminuindo, o que não é favorável para a manutenção das dinâmicas da sociedade (RICARDO, 1996).

Assim, a fome, para os autores da escola de economia política clássica, era decorrente de dois fatores, sendo eles: a questão moral, a qual o aumento da populacional seria resultado direto da libertinagem e depravação dos indivíduos; e da incapacidade técnica, a qual mostrou-se que os rendimentos decrescentes da agricultura provocavam uma incapacidade no aumento da produção agrícola na mesma proporção que o crescimento populacional.

2.2 Crítica da interpretação clássica sobre a fome

Mais de dois séculos após a primeira revolução industrial, o consolidado modo de produção capitalista promoveu um significativo aumento na produtividade do trabalho, potencializando a produção de alimentos ao ponto de ser capaz de suprir a necessidade mundial, como aponta o estudo publicado pela OCDE acerca de segurança alimentar e política nutricional:

Desde 1990, muitos progressos têm sido feitos na redução da fome. No entanto, os desafios à segurança alimentar e nutrição continuam a ser tão prementes como sempre. Cerca de 800 milhões de pessoas continuam em insegurança alimentar, embora o mundo produza alimentos suficientes para alimentar toda a gente (OECD/FAO/UNCDF, 2016, p. 5).⁵

⁵ *Since 1990, much progress has been made in reducing hunger. Yet, challenges to food security and nutrition remain as pressing as ever. Around 800 million people remain food insecure, although the world produces enough food to feed everyone.*

Sampaio Junior (2021) aponta que não mais a questão populacional é um problema, como apontado por Malthus, ou problemas de fertilidade do solo como apontado por Ricardo. Pois foram superadas com tecnologia agrícola e a globalização tornou possível a facilidade de troca das mercadorias, o que restou e é o responsável por assolar muitas famílias com a fome, é a questão distributiva. Pois no capitalismo, o alimento segue sendo uma mercadoria e se é necessário ter os meios financeiros para sua obtenção.

Ou seja, Sampaio Junior (2021) destaca que a questão consiste na intensa concentração de renda, pois a extrema desigualdade de acesso aos recursos financeiros influencia em quem não o possui, simplesmente não conseguir obter alimentos para si ou sua família. Isso consiste na contraditória relação de capital-trabalho, elaborado por Marx (2013), cujo primeiro fator consiste em uma apropriação privada, por parte do capitalista do excedente econômico, e o segundo, tem por corresponder ao cunho social por parte dos trabalhadores da produção de mercadorias. Que resultam na ampliação da riqueza e expansão da miséria, a qual, compõem as características da mais-valia que estimula a acumulação de capital. Isto é, a fome é o ápice da desigualdade social intrínseco a sociedade capitalista.

Então, o medo de passar fome é um ponto crucial na coerção econômica à qual estão submetidos os trabalhadores. Ao se sentirem ameaçados na obtenção de suas necessidades básicas, os trabalhadores precisam vender a sua força de trabalho. O grande grupo pauperizado opera como um fator que diminui o custo da força de trabalho, o que aumenta a mais-valia e a taxa de lucro. Logo, a relação existente entre a acumulação de capital e a acumulação de pobreza é diretamente proporcional. Essa relação entre o aumento da pobreza é uma lei fixa, e inerente, a acumulação de capital, como apontou Marx:

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas

lazarentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 2013. p. 471).

Belik (2021) destaca também os casos de fome causados “de modo natural” por leis da economia. Um exemplo é o aumento expressivo do preço dos alimentos juntamente com a livre flutuação no mercado, que impede populações de obterem os meios para sua subsistência. Esse tipo de “fator natural” da economia⁶ leva a um crescimento da vulnerabilidade social da população que possui renda baixa. Neste sentido, o custo da fome leva a maiores gastos com saúde, diminuição da produtividade da força de trabalho e também privação de avanço em anos de escolaridade. Ou seja, a inação dos governos na execução de políticas públicas para evitar a fome pode, na verdade, sair mais caro para o país do que ao contrário, como mostra o estudo da CEPAL:

Segundo estimativas para a América Central e a República Dominicana (CEPAL-WFP, 2007), a história da subnutrição global nas últimas décadas teria gerado um custo de quase 6,7 mil milhões de dólares em 2004, derivado do aumento da despesa em tratamentos de saúde, ineficiências nos processos educativos e perda de produtividade, equivalente a 6,4% do PIB (Cepal, FAO e PMA, 2007. p. 27).⁷

Amartya Sen (2018) contribui para a discussão, tratando sobre a fome coletiva. Esta seria definida como sendo o resultado de crises transitórias, causadas por uma grave e repentina eclosão de privação para um considerável grupo de pessoas. Para o autor, a ocorrência da fome coletiva não é resultado apenas de um desequilíbrio mecânico entre a proporção de quantidade de alimento e população, mas envolve a liberdade individual de adquirir uma quantidade apropriada de alimento.

Assim, a abundância de alimentos não impede a ocorrência da fome, visto que pessoas podem deixar de se alimentar por diversos motivos, como a falta de renda. Esta pode ser ocasionada por outro grande problema social e econômico que

⁶ Devido ao choque entre oferta, parcialmente inelástica, e a demanda de alimentos mundial.

⁷ *De acuerdo a estimaciones para América Central y República Dominicana (CEPAL-PMA, 2007), la historia de la desnutrición global en las últimas décadas habría generado un costo de casi 6.700 millones de dólares en el año 2004, derivado de mayores gastos por tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos educativos y pérdida de productividad, los que equivalen a 6.4% del PIB.*

se faz presente em muitas regiões do mundo, o desemprego. Com isso, o cerne da questão está na falta de poder econômico e de liberdade substantiva dos indivíduos para comprar alimento em quantidade adequada, e não na quantidade disponível de alimento em determinado país ou região (SEN, 2018).

O autor analisa as interdependências econômicas e sociais que causam a fome no mundo. Propondo um enfoque no intitlamento de cada pessoa, que defini como “as mercadorias sobre as quais ela pode estabelecer posse e das quais ela pode dispor” (SEN, 2018, p. 201), condicionando a fome à perda de capacidade de intitlamento sobre uma quantidade apropriada de alimentos. Sendo assim, os fatores que determinam o intitlamento das famílias são: a dotação de fatores, definidas pelo autor como a propriedade de meios produtivos e de riqueza que tenham preço no mercado, tais como a própria força de trabalho e terras; as possibilidades de produção e seu uso, as quais são determinadas pelo conhecimento e tecnologia disponíveis, juntamente ao potencial das pessoas de dar um uso efetivo destes; e as condições de troca, respectivo ao poder de vender e comprar bens. Para o autor, as políticas de prevenção à fome coletiva devem proteger os intitlamentos (SEN, 2018).

Sen (2013) já apontava que analisar a fome somente pelo viés da produção agrícola, pode ser problemático, uma vez que o problema distributivo é um maior fator influenciador para sua causa, como apontou em 2013 em uma conferência da FAO que ocorreu em Roma:

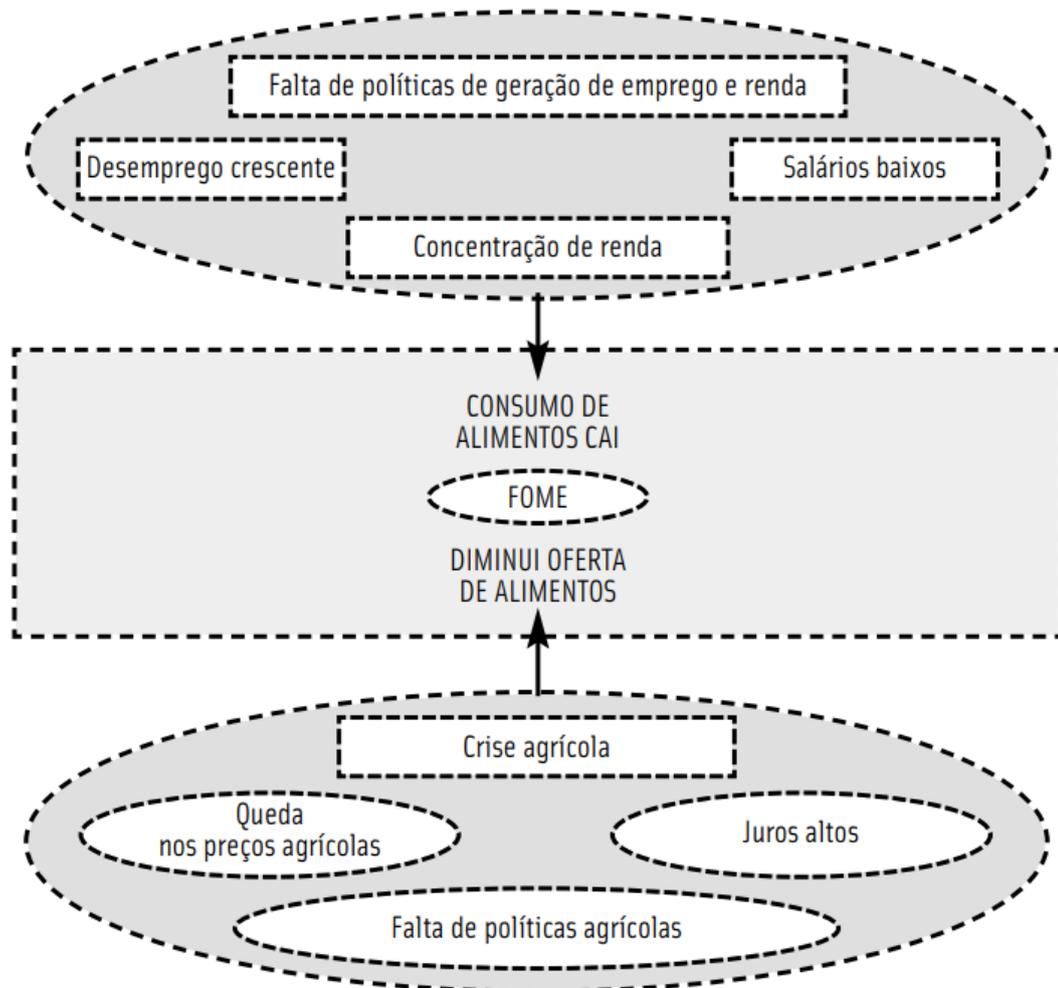
A possibilidade de ocorrência de fome, insegurança alimentar ou subnutrição geral mesmo na ausência de problemas de produção alimentar é particularmente importante de salientar, uma vez que as políticas públicas e a discussão popular são muitas vezes inteiramente orientadas para problemas de produção alimentar, o que pode distorcer o debate político, bem como confundir o debate prevalente (Sen, 2013. p. 4).⁸

Trazendo essa discussão crítica para mais próximo do nosso problema de pesquisa, Belik; Silva; Takagi, (2001) irão dizer que a fome no Brasil do começo do século XXI está associada com uma escassez de demanda efetiva, que impede uma

⁸ *The possibility of the occurrence of famines or starvation or general undernourishment even in the absence of food production problems is particularly important to emphasize, since public policies and popular discussion are often geared entirely to food production problems, and this can distort policy as well as confuse prevalent debate*

maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria. Escassez essa que é determinada por baixos salários, elevados níveis de desemprego, concentração excessiva da renda e baixos índices de crescimento (especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego). E não obstante, esses fatores não são resultado da conjuntura do país, mas sim da sua estrutura. Desenvolvendo, assim, um círculo vicioso da fome, conforme a Figura 1, que mostrará que a fome é resultado do desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos.

Figura 1 - Círculo vicioso da fome



Fonte: Instituto Cidadania, 2001. p. 10.

Belik; Silva; Takagi (2001) irão concluir que para realmente combater a fome no Brasil, é preciso pensar em um novo modelo econômico que favoreça o crescimento do mercado interno e que diminua a extrema desigualdade de renda existente no País. Enquanto isso é buscado, pode-se implementar uma série de políticas que promovam melhorias na renda das famílias, barateamento da alimentação, aumento da oferta de alimentos básicos e, simultaneamente, forneçam de forma emergencial alimentos à população vulnerável à fome.

Tem-se então, que a crítica da visão clássica não é por fatores morais como Malthus elaborou e nem por incapacidade técnica como Ricardo desenvolveu. Mas sim por causa das dotações dos fatores de produção (terra, capital e trabalho), que por não serem bem distribuídos de forma justa, privilegiam os detentores dos meios de produção; e também ao fato de que o livre mercado leva ao aumento dos preços dos alimentos, onde, no nosso modo de produção capitalista é fator condicionante na definição de quem os acessa ou não, aumentando desta forma, a fome.

3 APRESENTAÇÃO HISTÓRICA DO FENÔMENO DA FOME NO BRASIL

Neste capítulo será feita a apresentação histórica da questão da fome no Brasil que irá constituir a base histórica para o trabalho de conclusão de curso. O qual é dividido em três seções, sendo a seção 3.1 acerca do período colônia; a seção 3.2 sobre o período independente do país; e a seção 3.3 apresentará uma síntese dos períodos compreendidos sob a luz do referencial teórico.

3.1 Período Colônia

As origens da fome no Brasil têm seus primórdios no período colonial, manifestando-se através de sua formação econômica, associada ao aspecto histórico-político do país. Relacionada com a concentração da riqueza obtida com a colônia do século XVI ao XIX. Entre 1534 e 1536 foram doadas 14 capitanias hereditárias no litoral brasileiro por D. João III a 12 donatários⁹, que eram da pequena nobreza (SILVA, 2007; MULTIRIO, 2022; INNOCENTINI, 2009).

Algumas condições eram necessárias para a doação de terras da Coroa Portuguesa. O donatário só receberia o lote de terra se ele pudesse arcar com os gastos da colonização, e sob a posse da terra, era permitido passá-la somente para seus filhos, não sendo autorizado a venda. Ele recebia também uma sesmaria de dez léguas da costa, na extensão de toda a capitania. E devia fundar vilas, construir engenhos, nomear funcionários e aplicar a justiça, podendo até decretar a pena de morte para escravos, índios e homens livres. Adquiria direitos a isenção de taxas, venda de escravos índios e recebimento de parte das rendas devidas à Coroa. Se quisesse podia doar sesmarias aos cristãos que pudessem colonizá-las e defendê-las, tornando-se colonos. Com relação aos tributos a serem pagos pelos colonos, se fosse descoberto metais e pedras preciosas, 20% seriam da Coroa, e ao donatário caberiam 10% dos produtos do solo. A Coroa detinha o monopólio do comércio do pau-brasil e de especiarias (MULTIRIO, 2022; INNOCENTINI, 2009).

O modelo de colonização adotado por Portugal baseava-se na grande propriedade rural voltada para a exportação, essa escolha se deu por causa da

⁹ Consta no Apêndice uma Tabela com as capitanias e seus respectivos donatários.

existência de abundantes terras férteis no litoral brasileiro e o comércio do açúcar na Europa estar altamente lucrativo. Num primeiro momento, os portugueses lançaram mão do trabalho escravo do índio e, depois, do negro africano, então a colonização iniciou-se, apoiada no seguinte tripé: a grande propriedade rural, a monocultura de produto agrícola de larga aceitação no mercado europeu e o trabalho escravo (MULTIRIO, 2022).

Então, sob o controle de poucos proprietários de terra, ocorre a escolha de priorizar a exportação de bens primários (açúcar, café, diamante, tabaco, ouro e algodão) e não as necessidades de seu mercado interno (Mandioca, milho e feijão). Primordialmente, a alimentação era bem diversificada para a época, contendo legumes, verduras e frutas. Contudo, ela não permaneceu acessível para a população mais pobre, em razão de se verem obrigados a abandonarem a policultura em detrimento da monocultura da cana-de-açúcar (SILVA, 2007).

Magalhães (2004) mostra que havia duas classes de consumo dentro da colônia, a do europeu, que importava tudo o que precisava, e a do povo, que não o podia fazê-lo e padecia de restrições alimentares. Os habitantes do litoral nordestino, se sustentavam principalmente de farinha de mandioca, peixes e mariscos, existindo períodos de esterilidade onde fugir para os campos era o que restava para não morrer de fome, se alimentando de plantas alimentícias não convencionais, como Brandão (1943) explicita:

(...) os quais são estes (5): o primeiro a raiz do caravatá, que se dá pelos campos sem nenhum benefício, da qual se faz farinha de boa sustentação; o segundo é folhas de mandioca cozidas, a que chamam maniçoba, as quais são também excelentes para tempo de fome, e ainda sem ela a usam muitas pessoas por mantimento; o terceiro é o fruto de uma árvore grande, a que chamam comari (?), o qual serve também de mantimento; o quarto uns coquinhos que pelo nome da terra se chamam aquês.

Estes tais se colhem dos pequenos coqueiros, em que se dão em cachos depois de maduros, e se espreme deles uma substância doce e gostosa, que se lhes tira dentre a casca, espremidos com as mãos dentro na água e de tudo junto, sendo cozido ao fogo, se formam umas papas que comem, e com elas juntamente os coquinhos, que estão dentro do caroço, depois de esbrugado e partido; e deste mantimento se sustenta grande parte do gentio da terra e dos negros de Guiné.

O quinto é a raiz de um cipó, a quem chamam macuna, a qual desfazem em farinha, que comem depois de cozida (BRANDÃO, 1943. p. 215).

Ainda que cronistas ressaltassem de modo positivo:

É o Brasil mais abastado de mantimentos que quantas terras há no mundo, porque nele se dão os mantimentos de todas as outras. Dá-se trigo em S. Vicente em muita quantidade, e dar-se-á nas mais partes cansando primeiro as terras, porque o viço lhe faz mal.

Dá-se também em todo o Brasil muito arroz, que é o mantimento da Índia Oriental, e muito milho zaborro, que é o das Antilhas e Índia Ocidental. Dão-se muitos inhames grandes, que é o mantimento de S. Tomé e Cabo Verde, e outros mais pequenos, e muitas batatas, as quais plantadas uma só vez sempre fica a terra inçada destas (SALVADOR, 1954. p. 11).

Magalhães (2004) conta que mesmo tendo sido engrandecido a abundância e diversidade dos produtos brasileiros por cronistas da época, o país já enfrentava a privação de mantimentos.

No começo da colonização, os indivíduos vindos de Portugal permaneceram no litoral do país. Mas em seguida, com a inserção da pecuária, se fez necessário adentrar para o interior do Brasil, dificultando o carregamento de alimentos importados devido às grandes distâncias e a precariedade dos transportes. Surge assim a necessidade de uma cultura de subsistência. O povoamento do sertão nordestino, dos campos da região sul e subsequentemente do Centro-Oeste teve como decorrência o aumento dos preços dos produtos, perturbação da ordem social e a fome. Essa conjuntura de escassez de abastecimento atingiu tanto a população pobre quanto os senhores de engenhos, já que se tornava um problema o sustento da mão de obra escrava (SILVA, 2007; CASTRO, 2019).

Ao longo da ocupação holandesa, a partir de 1640, após o abastecimento de farinha de trigo ser interrompido, algumas providências foram adotadas com o objetivo de fomentar a produção de farinha de mandioca no Nordeste, determinando cotas aos comerciantes locais, mas sem ter sucesso. Por conseguinte, foi exigido que se cultivasse mandioca ao invés da cana de açúcar. Porém, interessados apenas na obtenção dos rendimentos vindos das plantações de cana, tanto os senhores de engenhos quanto os lavradores não incentivaram os escravos a plantar mandioca, sendo a base da alimentação da população, colaborando para a escassez do abastecimento (MAGALHÃES, 2004). Mauricio de Nassau, então governador da época, promulgou editais e ainda deu o exemplo para que tivesse êxito, como nos mostra Aziz N. et al. (2007, p. 268):

(...) o edital que Nassau publicou em 18 de janeiro de 1638. Nele determinava que os senhores de terras e lavradores de canaviais e de roças plantassem 200 covas de mandioca por escravo que tivessem. Novos editais no mesmo sentido foram publicados em 13-IV-1638, 18-1-1639 e 15-IV-1640, sendo que neste último, considerando o não-cumprimento das suas ordens, ordenava “que nenhum senhor de engenho nem lavrador de canas de qualquer qualidade e nação que seja, comece a fazer açúcar esta safra seguinte, que tem princípio no 1º de agosto, sem ter primeiro plantado 300 covas de mandioca por cada peça de trabalho negro e negra que tiver”. Deu ainda exemplo magnífico, mandando plantar junto à sua residência vasto pomar com árvores de fruto: 852 laranjeiras, 50 limoeiros, 80 pés de limões-doces, 80 romãzeiras, 66 figueiras, além de 700 coqueiros - que mandou transplantar para o seu jardim, já em pleno desenvolvimento, num trabalho técnico pioneiro - e ainda mamoeiros, jenipapeiros, mangabeiras, cajueiros etc.

Mesmo assim, o período compreendido entre final do século XVII e início do século XIX foi marcado por diversas crises que levavam a fome, como nos mostra Silva (1990, p. 270).

Ao longo de 116 anos pesquisados, tanto para Salvador quanto para o Rio de Janeiro, pelo menos 25 anos foram anos de fome, sem atenuantes. É bem verdade, que quase dois terços do período foi marcado por penúrias e carestias, fazendo com que - somadas as fomes, as penúrias e as carestias - os "anos bons" fossem bem mais exceção do que regra. Nesse "antigo regime colonial" a fartura e a abundância, embora perseguidas com afinco, tornar-se-iam estados ideais visualizadas por uma sociedade sempre no limiar da crise.

Quatro causas explicam essas crises de escassez alimentícia: (1) fatores naturais, como pragas, secas e fortes chuvas, doenças epidêmicas ou seja, todos os infortúnios climáticos e naturais que assolavam a população; (2) concorrência desleal entre as agriculturas para subsistência e para a exportação que era muito mais lucrativa, provocando uma redução na produção de alimentos de consumo interno; (3) o advento da existência de mercados mais lucrativos para o agricultor vender seus produtos, levando-o a sair do comércio local e transportando para outro lugar que pague melhor; (4) a rejeição do lavrador de cultivar alimentos fora de sua demanda familiar, em virtude de impedimentos institucionais que eram exigidos para o seu comércio, como impostos, custo de transportes, burocracia fiscal, licenças necessárias e lucros de intermediários (MAGALHÃES, 2004).

Assim, toda a problemática de abastecimento, cultura de subsistência e consequente problema alimentar compreendido durante o período colonial no Brasil

são explicados por causa da estrutura colonial em seu modo de produção. Caracterizada pela precariedade no armazenamento e dos transportes, mudanças climáticas, submetido a hierarquias coloniais e imposições feitas pelo Estado marcada pela incapacidade organizacional do sistema agrário (MAGALHÃES, 2004).

3.2 Período Independente

Políticas de abastecimentos continuaram sendo negligenciadas após a independência do Brasil, tendo apenas algumas medidas de contenção locais sobre a seca, mas sem elaborar planos para fornecer alimentos a preços razoáveis. Nem sequer a seca de 1877-1878, no sertão nordestino, principalmente no Ceará, mobilizou os governantes competentes, os quais, viam as crises alimentícias sempre como um produto de qualquer motivo distante da economia. As inundações, as secas, a preguiça do povo brasileiro e a indolência foram os motivos usados para explicar a permanência dessa situação (MAGALHÃES, 2004).

Ao findar do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o sistema produtivo e o ordenamento social foram modificados pela abolição da escravatura e o crescimento demográfico. Em paralelo, ocorre a disseminação do modelo de produção capitalista dentro do país. As manifestações sociais, principalmente por parte das classes mais baixas, aumentam, marcadas sempre por motivos como o aumento do preço dos alimentos e melhores salários e condições de vida para os trabalhadores, tanto do campo quanto da cidade. Ao longo da 1ª Guerra Mundial o mercado de alimentos para exportação aumentou e por volta de 1920, ocorreu uma forte concorrência no mercado internacional. Com as crises formadas por causa da 2ª Guerra Mundial e pela grande depressão, a economia adquiriu um aspecto mais humano, levando a criação de organizações em prol do desenvolvimento, em seus diversos aspectos, como a FAO e a CEPAL (SILVA, 2007; PELIANO, 2010).

A partir de 1930, com a Era Vargas, um novo Estado se remodelava e assumia a atribuição de guiar o desenvolvimento social, e com isso, demandava a superação das teorias raciais, uma vez que, a realidade social determinava uma outra interpretação do Brasil. Mas a herança do uso da mão de obra escrava e todas as questões de relação de poder envolvidas na problemática de um ser humano

pertencer a outro, tal qual uma mercadoria, deixava um legado de preconceitos enraizados na cultura que seria necessário mudar o discurso de outrora. Assim, os intelectuais da época evidenciaram que a população sofria com o “mal de fome” e não de raça, pois não eram questões climáticas e características raciais que determinavam a eficiência de um grupo social, mas sim, o valor biológico da sua dieta (LIMA, 1998). Como mostra Ortiz (1986, p. 42-43):

A ambiguidade da identidade do ser nacional forjada pelos intelectuais do século XIX não podia resistir mais tempo. Ela havia se tornado incompatível como processo de desenvolvimento econômico e social do país. Basta lembrarmos que nos anos 1930 procura-se transformar radicalmente o conceito de homem brasileiro. Qualidades como “preguiça”, “indolência”, consideradas como inerentes à raça mestiça, são substituídas por uma ideologia do trabalho. [...] O que se assiste neste momento é, na verdade, uma transformação cultural profunda, pois se busca adequar as mentalidades às novas exigências de um Brasil “moderno”.

Peliano (2010) aborda a implementação de políticas de alimentação e nutrição no país através de quatro atos, dos quais três serão abordados por satisfazerem o recorte histórico deste capítulo. O primeiro ato marca o princípio de políticas com esse foco, com a sucessão de diversos organismos estatais que tinham por fim amenizar o problema da fome. O Decreto-Lei nº 2.478, de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que objetivava “melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares” (BRASIL, 1940). O SAPS, que durou até o final de 1967, foi responsável pela promoção de diversos programas assistenciais no âmbito alimentar em vigor até hoje, como:

a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visitação domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimenta o (PELIANO, 2010. p. 28).

Posteriormente, em 1962, suas atribui es foram substituídas para a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). Também houve no período pós 2^a

Guerra a criação, pelo Ministério da Saúde, da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que foi responsável pela formulação e homologação, em 1950, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. Já em 1972, a CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) sendo dissolvido em 1997.

Para Peliano (2010) quando se examina aspectos em comuns desses Programas e Planos, dois deles ficam claros. Em primeiro lugar, em todos é evidenciado a causa estrutural do problema da fome e a carência por mudanças de âmbito social e econômico, de modo que, desde 1950 os planos atenderam com o intuito de resolver apenas emergencialmente o problema. E por segundo, a apresentação de apenas uma solução, inicialmente, como sendo a educação alimentar, com a suposição de que se atenuaria através do ensino de como se alimentar adequadamente.

O segundo ato se inicia em 1976 com a inserção do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), que foi um marco da política alimentar, com apoio a agricultura familiar e intenção de fomentar o manuseio de alimentos básicos e aumentar a renda e produtividade do pequeno produtor rural. A proposta consistia em unificar, por meio da COBAL, a compra dos alimentos destinados as políticas públicas de distribuição dos mesmos pela merenda escolar e para os grupos materno-infantil. Mas, na prática, o II PRONAN enfrentou forte resistência por maior parte dos ministérios envolvidos, pois, embora tenha contribuído com um método de integração inovador para os programas de suplementação alimentar, essas instituições se reduziram a distribuir produtos industrializados e formulados, contradizendo as diretrizes do II PRONAN.

Peliano (2010) ressalta que a conjuntura política da época não cedia espaço para a realização efetiva dos programas e que esse caos administrativo resultou em 31% de crianças menores de cinco anos em quadro de desnutrição, sendo que 5% passavam por desnutrição moderada ou grave (PELIANO, 2010). Assim:

os alimentos se distribuem com a renda e esta se distribui com o poder político e com a capacidade de autodefesa de cada um dos grupos sociais. A solução dos problemas de alimentação, bem como dos demais problemas sociais escapa do campo 'racional' dos tecnocratas para o campo político. E só encontrará soluções se o campo político for o do debate, o da

participação, o da defesa legítima dos interesses de todas as camadas da população (PELIANO, 2010. p. 30).

O terceiro ato começa a partir de 1990, sob a gestão de Collor e com o fim de quase todos os programas ativos na época, sendo a única iniciativa positiva o uso dos estoques públicos de alimentos para distribuir cestas básicas no Nordeste à população que foi afligida pela seca. Com seu impeachment, quem assume o governo é seu vice Itamar Franco que determinou um novo sentido para as políticas alimentares, principalmente com o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM). O plano tinha a intenção de unir as três esferas do poder público e a sociedade civil para colaborar com a feitura de um plano emergencial para o combate à fome. Mas com a dificuldade de acompanhamento e coordenação tanto do CONSEA quando do IPEA, veio a proposta de optar por um conjunto bem menor de programas, sendo eles: Merenda Escolar, Combate à Desnutrição Materno-Infantil, Distribuição Emergencial de Alimentos, Alimentação do Trabalhador, Geração de Renda e Assentamentos de Trabalhadores Rurais. Peliano (2010) mostra que esses programas romperam com a inércia secular do país no combate a fome.

A gestão de Fernando Henrique, teve como comprometimento o Comunidade Solidária, que contou com 16 programas conhecidos como “Agenda Básica”. Tendo um enfoque maior nos problemas que impactam a pobreza, ele incorporou todos os programas ditos como prioritários do CONSEA e ampliou a área de atuação, incluindo:

programas na área da saúde (combate à mortalidade infantil e saúde da família); da educação (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático); da moradia (habitação e saneamento); do desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar); e, da geração de renda (qualificação profissional e crédito a micro empreendedores) (PELIANO, 2010. p. 37).

O CONSEA foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária e houve críticas quanto a isso e ao esvaziamento de políticas com enfoque na segurança alimentar durante esse período. Peliano (2010) ressalta que, realmente, o debate acerca da segurança alimentar e a fome se diluíram dentro do projeto de combate à pobreza, mas eles continuaram existindo no conjunto de ações do Programa. Destaca também que “em 1997/1998 foi criado, no âmbito da Secretaria Executiva,

um grupo para a construção de um primeiro sistema de indicadores de segurança alimentar com a participação do IPEA, IBASE ABRANDH e Relatoria dos Direitos Humanos.” (PELIANO, 2010. p. 38). Ainda, ressalta que o Comunidade Solidária incorporou todos os programas do CONSEA e não somente isso, mas os fortaleceu e os ampliou, como por exemplo:

A distribuição nos municípios mais pobres dos alimentos disponíveis nos estoques do governo permaneceu sendo feita de acordo com a sistemática anterior. Na área do trabalho foi consolidada a proposta do programa de microcrédito com recursos do FAT, que havia sido concebida, em 1994, pelo CONSEA, iniciada na Comunidade Solidária [...]. Outro exemplo de aprendizagem e continuidade: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que foi desenhado e iniciado pelo Ministério da Agricultura, em parceria com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária (PELIANO, 2010. p. 38).

Peliano (2010) conclui dizendo que ainda que tenha se feito avanços, a década de 90 é finalizada com tradicionais obstáculos no combate à fome. Como a ausência de real comprometimento político, pouco recurso que garanta o suporte necessário para a população menos favorecida e a suspensão de programas sociais que estavam em andamento.

3.3 Síntese dos períodos compreendidos sob a luz do referencial teórico

Pelo que foi apresentado até então, os registros históricos já apontavam a fertilidade das terras brasileiras como a virtude do país desde seu princípio, que fora observada pelos cronistas, vislumbrados com o quão à terra era propícia para o cultivo de todo tipo de alimento. A relação estabelecida entre a coroa portuguesa e a nova terra tomada foi de colônia de exploração, acarretando grande concentração de terra para poucos senhores de engenho, baseada na monocultura agrícola para exportação e no uso de mão de obra escrava.

Essas foram as bases para a formação de uma estrutura social marcada pela falta de direitos e amparo para a população pobre e que corroborou com o estabelecimento de um círculo vicioso de marginalização da população que serviu para enraizar a segregação de classes dentro do país. Resultando na falta de condições financeiras para comprar seus alimentos, assim como a de capacidades

materiais, empecilhos burocráticos para o cultivo de subsistência e o racismo fruto da escravidão.

Assim, a análise acerca do combate a fome no país até o século XX pode ser definido em três fases, sendo elas: até 1930, a problemática do abastecimento interno era relacionado a oferta dos alimentos; entre 1930 e 1980, o problema foi a dificuldade de intermediação e as ações foram com a finalidade de regular os preços dos alimentos e controlar a sua oferta, relacionado com a questão inflacionária e seus desafios de estabilização; e no início de 1990, a crise de abastecimento começa a ser combatida por meio da desregulamentação do mercado, na expectativa de que o crescimento econômico fosse suficiente para gerar renda, de forma a emancipar famílias em vulnerabilidade. Mas essa última década do século XX mostra que a estabilização da moeda que sucedeu no final de 1990 foi condição necessária para o combate à fome, porém, não foi suficiente, até porque era preciso bem mais que isso para conseguir combater a fome que foi estruturada no país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; PELIANO, 2010).

Com isso, é verificado que a fome, como pensavam os teóricos da escola de economia política clássica, não é resultado de rendimentos decrescentes, mas sim de uma série de escolhas feitas e refeitas desde o início da formação do Brasil. Desde priorizar o direcionamento do alimento produzido no país para o mercado externo a desatender as necessidades alimentares internas de sua população, tanto no âmbito da oferta deles, como na questão monetária de acessá-los.

4 POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL NO SÉCULO XXI

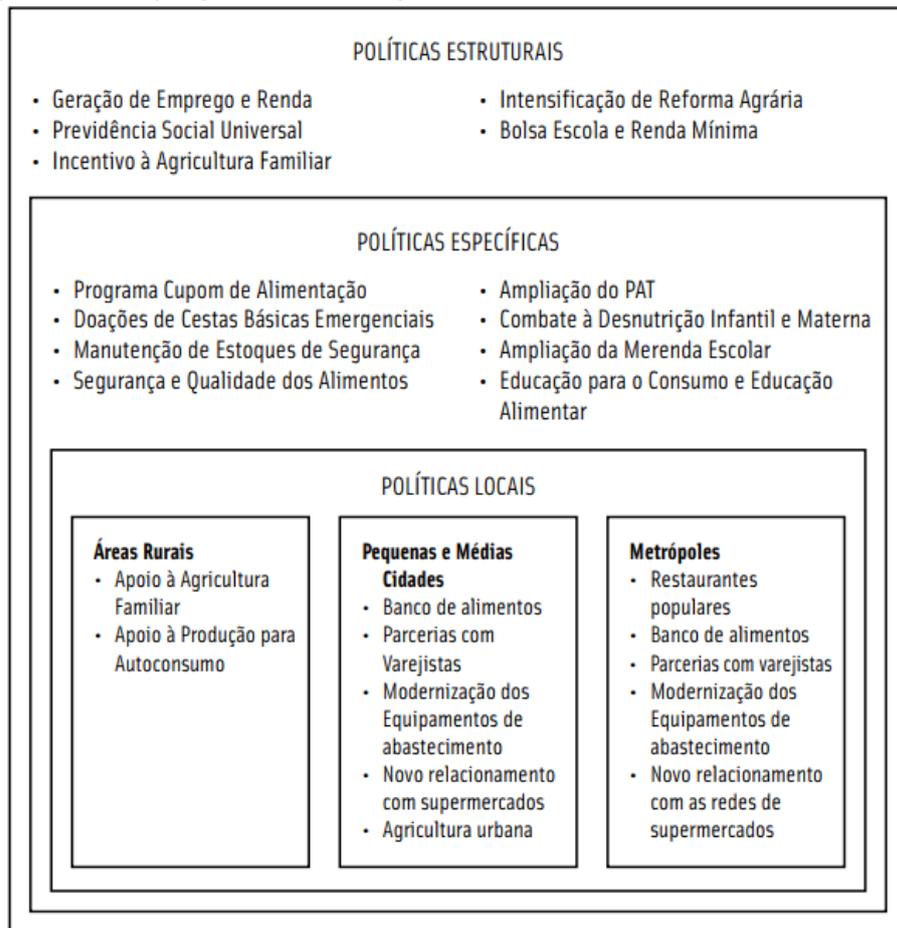
Neste capítulo será feita a apresentação políticas de combate à fome no Brasil no século XXI que irá constituir a discussão do problema de pesquisa para o trabalho de conclusão de curso. O mesmo é dividido em três seções, sendo a seção 4.1 acerca das gestões Lula e Dilma; a seção 4.2 sobre as gestões Temer e Bolsonaro; e a seção 4.3 apresentará uma síntese dos períodos históricos sob a luz do referencial teórico.

4.1 Gestões Lula e Dilma

O combate a fome foi um dos pilares de campanha e em consequente inclusão na agenda política do primeiro governo que assumiu o cargo no século XXI. Em 2003 assume a gestão Lula¹⁰, mantendo e aprimorando programas e planos sociais da gestão anterior, além da criação de novos. Foi lançado então, no primeiro ano de mandato, o Programa Fome Zero (PFZ), que tinha objetivos bem ambiciosos. O programa foi construído e elaborado por especialistas de diversas áreas, como propósito de englobar políticas tanto de cunho emergencial, quanto estrutural, de modo a combater todas as frentes dos motivos que levam a população a passar fome, conforme a Figura 2.

¹⁰ Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002 e reeleito em 2006 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Figura 2 - Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania, 2001. p. 12.

O programa foi embasado nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999 e com eles já delimitaram seu público-alvo:

com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999, a existência de 9,3 milhões de famílias e 44 milhões de pessoas muito pobres (com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, que representa cerca de R\$ 80,00 mensais em R\$ de agosto de 2001), que foram consideradas o público potencial beneficiário deste Projeto, por estarem vulneráveis à fome. Essa população pobre representa 22% das famílias e 28% da população total do país, sendo 19% da população (ou 9 milhões) das regiões metropolitanas, 25% da população (20 milhões) das áreas urbanas não-metropolitanas e 46% da população rural (15 milhões). Há uma forte concentração dessa população na Região Nordeste (50% dos pobres) e na Região Sudeste (26%). Nas demais regiões, a proporção é de 9% na Região Norte, 10% na Região Sul e 5% na Região Centro-Oeste. A renda média destas famílias é de R\$ 48,61 em R\$ de agosto de 2001), ou seja, menos de 10% da renda dos não pobres (INSTITUTO CIDADANIA, 2001. p. 9).

Diversos programas se originaram dessa iniciativa e inicialmente serão citados três dos principais que se originaram a partir do Programa Fome Zero, sendo eles o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e uma atualização dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PBF foi o carro chefe do PFZ, através da Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003 e transformada na Lei nº 10.836 de janeiro de 2004. Tinha como diferenciação de ações similares em gestões anteriores, a centralização de todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) dentro do PBF através do Cadastro Único e com a necessidade de cumprir com as condicionalidades¹¹ do programa (CASTRO; MODESTO, 2010; WEISSHEIMER, 2006).

O PAA foi instaurado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de julho de 2003, e consiste na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, os encaminhando para “pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2022. p. 1), tendo também contribuído para a formação de estoques públicos estratégicos e:

promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2003, p. 1).

O PNAE, criado em 1955, recebeu um incremento por meio do art. 14 da Lei nº 11.947, de junho de 2009, que destaca uma porcentagem mínima de compra direta de produtos para o programa, estimulando o desenvolvimento econômico e sustentável:

¹¹ Essas condicionalidades eram em duas áreas, sendo elas: na educação, sendo exigido que crianças e adolescentes de 6 a 15 anos tem de ter uma frequência escolar mínima de 85% e jovens entre 16 e 17 anos com frequência escolar mínima de 75%; e na saúde, é exigido estar em dia com o calendário de vacinação de crianças até 7 anos, e também levá-las ao posto de saúde a fim de monitorar seu crescimento através de suas medidas e peso e também a necessidade de realizar o pré-natal quando tiver gestante na família (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017).

[...] no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009, Art. 14º).

De acordo com a FAO (2014) a evolução no combate a fome é consequência da escolha em priorizar a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com destaque para: o Programa Fome Zero; a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a institucionalização da política de SAN, em especial a contribuição dos marcos legais e a coordenação e cooperação entre os ministérios e todas as esferas de poder público; e a execução de políticas de proteção social e de incentivo à produção agrícola, principalmente a familiar.

Alguns dos marcos legais foram, a Lei Orgânica nº 11.346 de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006 que a define como:

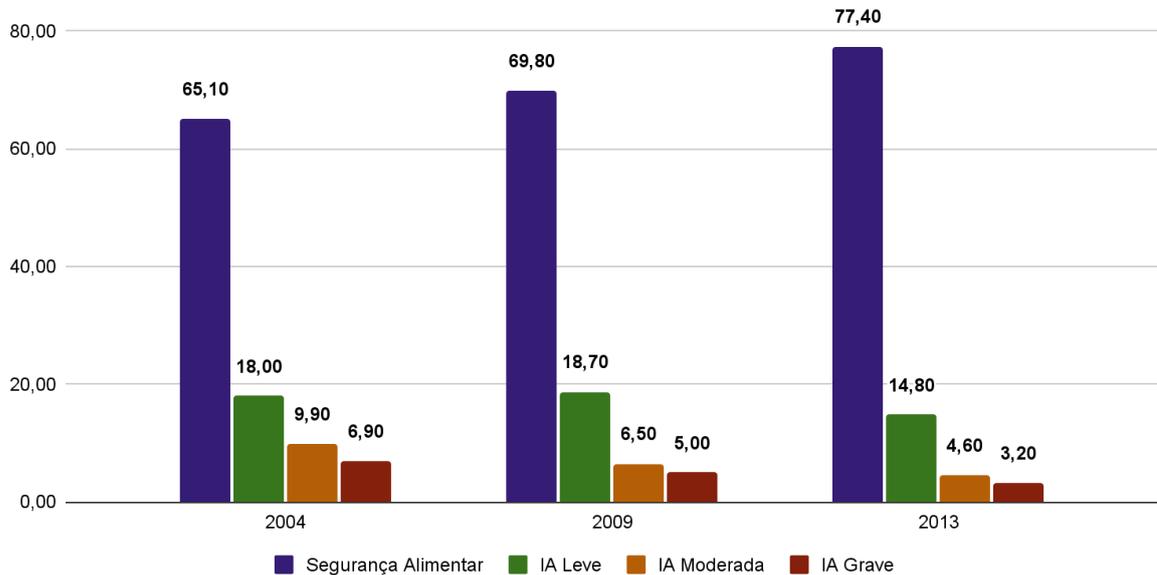
realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006. Art. 3º).

Outros marcos simbólicos ocorreram em 2010 com a inclusão, por meio da Emenda Constitucional nº 64, no artigo 6º da Constituição Federal, o direito humano à alimentação adequada e, em 2011, a oficialização dos parâmetros para conduzir o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) pelo Decreto Nº 7.272. O PLANSAN engloba mais de 40 programas e ações¹² que foi coordenado e cooperado por diversos ministérios como o de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Meio Ambiente (GUIMARÃES; SILVA, 2020; FAO, 2014; BRASIL, 2010).

Ao longo dos dois mandatos consecutivos com implantação e fortalecimento das políticas de combate a fome já se começou a colher os primeiros frutos da estratégia, como os dados do Gráfico 1.

¹² Consta no Anexo uma Tabela com Principais programas e ações de SAN e ministérios responsáveis de acordo com a diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Gráfico 1 - Distribuição percentual dos domicílios particulares, por situação de Insegurança Alimentar (IA) existente no domicílio - Brasil - 2004/2013



Fonte: IBGE, 2014. p. 34

O Gráfico 1 permite visualizar para os três anos de referência (2004, 2009 e 2013) o aumento consecutivo na segurança alimentar (65,10% para 69,80% para 77,40%) e as reduções em todos os níveis de insegurança alimentar¹³ somados (34,8% para 30,2% para 22,60). Destaca-se a redução para os dois piores tipos de insegurança alimentar, sendo eles o moderado e o grave, com uma redução em ambos em mais de 50% de 2004 para 2013. Ou seja, com aplicação de 9 anos de políticas de combate a fome na agenda política houve uma redução significativa da fome.

¹³ Os níveis de insegurança alimentar se dão de modo progressivo. A insegurança alimentar leve se dá por meio de táticas de gerenciamento do alimento no nível domiciliar e individual; partindo para a insegurança alimentar moderada, em que adultos começam a pular refeições ou diminuir porções de alimentos; e a insegurança alimentar grave é quando as crianças começam a passar por essa experiência (SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO, 2014). Destacando que a fome está presente em todas elas, sendo à medida em que progride abrange mais membros da família ou diminui a quantidade de refeições.

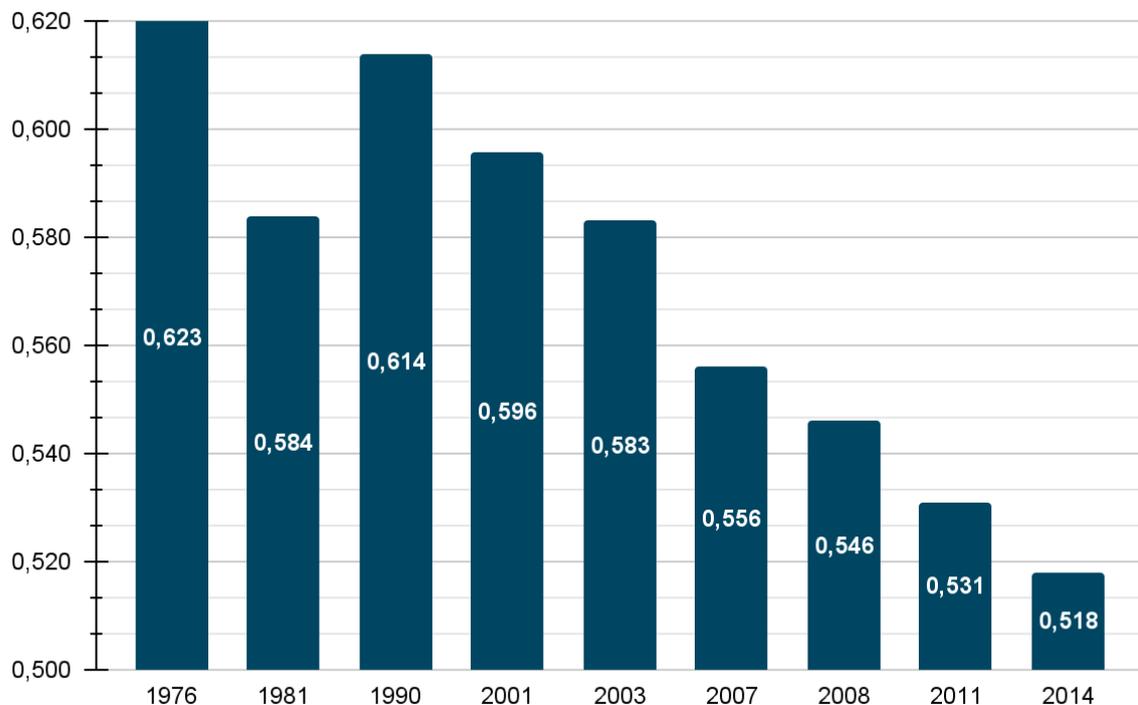
Tabela 1 - População por Classes Econômicas – em milhares de pessoas – 2003/2009

Classe	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
E	49.319,85	45.147,53	41.047,65	35.196,72	33.659,36	29.860,93	28.838,78
D	46.884,48	48.286,03	48.713,42	48.006,54	46.298,71	45.399,12	44.453,03
C	65.871,28	70.620,18	75.266,80	81.889,81	86.476,55	91.762,18	94.934,83
B	6.977,33	7.100,30	7.583,29	8.549,86	9.271,38	9.925,84	10.369,02
A	6.345,08	6.604,02	7.390,56	8.575,57	8.678,30	9.492,23	959,87
Total	175.398,02	177.758,06	180.001,71	182.218,50	184.384,29	186.440,29	179.555,54

Fonte: Neri, 2010 p. 32.

A Tabela 1 nos mostra a mobilidade social que se sucedeu de 2003 a 2009, fato esse que é relevante devido à necessidade de possuir condições financeiras para conseguir acessar o alimento, logo sair da situação de fome. Nesse caso, há a saída de mais de 20 milhões de brasileiros da classe E (como sendo a mais pobre) e a ascensão de 29 milhões para a classe C (sucedido por famílias consideradas anteriormente como pobres ou mais pobres).

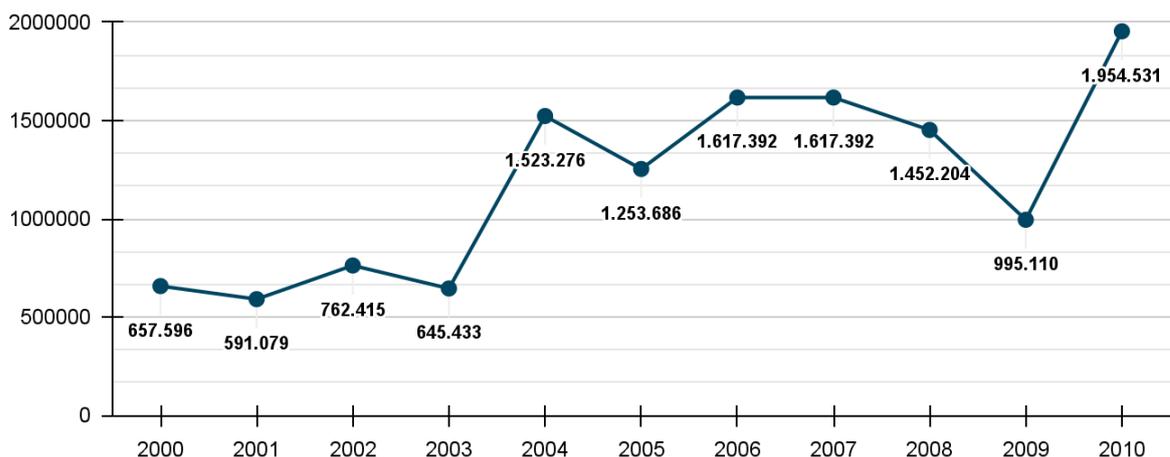
Gráfico 2 - Índice de Gini – Brasil – 1976/2014



Fonte: Elaboração própria com dados de IPEADATA, 2016.

Além da melhoria dos indicadores de segurança alimentar e da mobilidade social, o país registrou uma melhoria na distribuição de renda, resultando em uma redução da desigualdade. De acordo com a base de dados do IPEA, o primeiro ano de mensuração em 1976 com o índice de gini marcando a 0,623 e até a última década do século XX ele oscila, de modo ainda a fechar com similaridade perto do primeiro ano de referência, a 0,614. Tendo como orientação, os anos de início e término dos mandados de Lula, há uma contínua diminuição para os anos de 2003, 2007, 2008, 2011 e 2014 respectivamente a 0,583; 0,556; 0,546; 0,531; e 0,518. Neri (2010) comenta que dessa vez, o indicador mostra que o “bolo Brasileiro” dessa vez, não somente aumentou mas também foi dividido entre os mais pobres.

Gráfico 3 - Geração Líquida de Emprego Formal - Acumulado no Ano – 2000/2009

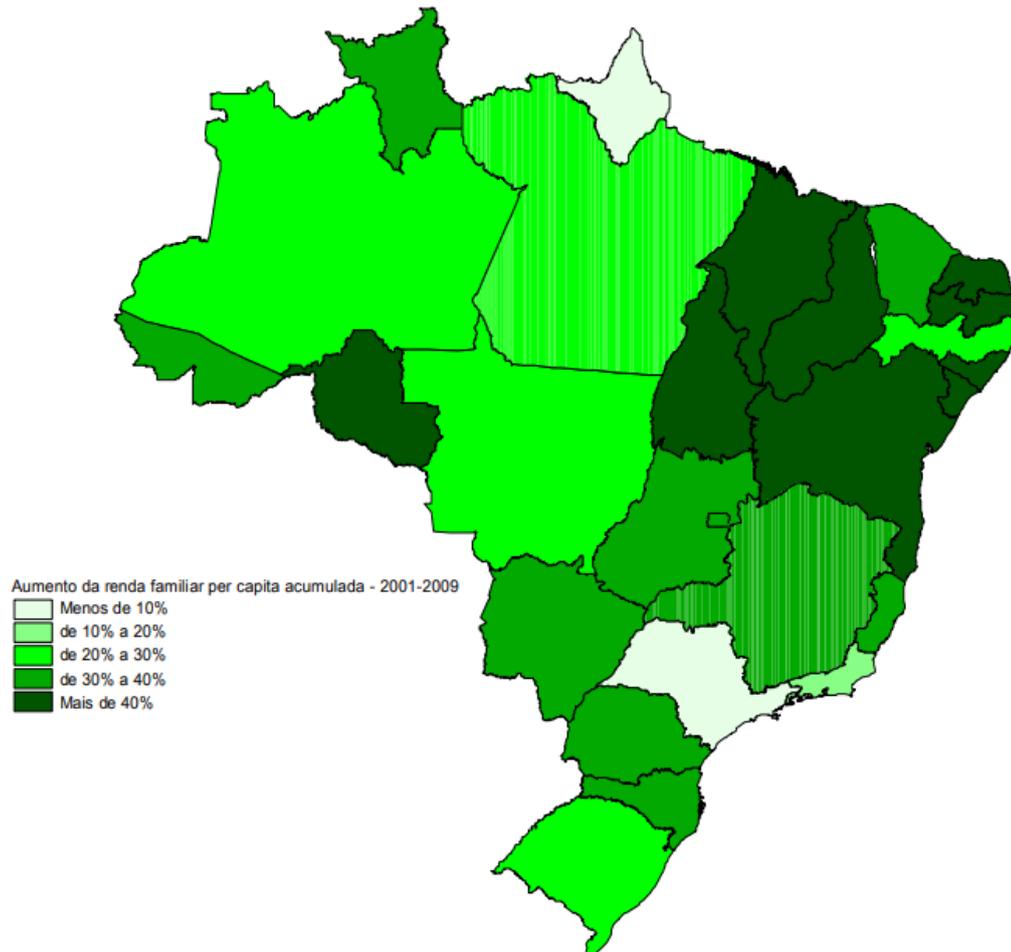


Fonte: Neri, 2010. p. 15.

Neri (2010) mostra que apesar de ter tido um aumento na renda da população devido aos programas sociais, a parte respectiva ao trabalho é equivalente ao significativo aumento da renda de 4,72% do período entre 2003 e 2009. O acréscimo médio de 4,61% ao ano da renda por emprego formal representa 76% da renda média alcançada pelo brasileiro, conferindo um certo suporte sustentável para as condições de vida do indivíduo para além das transferências de renda por parte do Estado. Dessa forma, não somente as políticas sociais são importantes para o combate à fome, mas também a possibilidade de o indivíduo conseguir ingressar no mercado de trabalho, e consequentemente acessar os alimentos. Outro ponto

também que merece destaque foi na distribuição que esse aumento da renda de sucedeu nos estado da Federação, como podemos ver na Figura 3.

Figura 3 - Variação Acumulada da Renda Média por Unidades da Federação – 2001-2009



Fonte: Neri, 2012. p. 5.

Sintetizando todos esses parâmetros de aumento da renda familiar como um dos fatores determinantes para o combate à fome, um aspecto interessante desse momento também foi a ascensão *per capita* obtida, entre 2001 e 2009, pelos estados da Federação, o qual Neri (2012) chama de redução da desigualdade espacial. Onde, historicamente, estados, regiões e espaços geográficos mais pobres, conseguiram melhorar suas rendas familiares, como: o Maranhão, sendo o estado mais pobre, teve aumentos de 46%, enquanto São Paulo, sendo o estado mais rico teve aumentos de 7,2%; já em questão de regiões, o Nordeste teve

aumentos de 42%, enquanto o sudeste teve aumentos de 16%; e com relação aos campo/cidade, o campo teve aumentos de 49% enquanto as cidades aumentaram 16%, embora, moradores de favelas terem tido aumentos de 42%. Neri (2012) também chama atenção para a redução na desigualdade horizontal para o mesmo período, entre 2001 e 2009, onde pessoas de cor preta tiveram aumentos reais de renda de 43%, pardos 48% e os brancos com 21%.

Já na gestão Dilma¹⁴, ocorre a criação do Plano Brasil sem Miséria (BSM) que tinha um objetivo alto, a superação da pobreza extrema, até o fim de seu mandato em 2014. O BSM abrangia três eixos de atuação, sendo elas: inclusão produtiva, garantia de renda e acesso a serviços públicos. A primeira etapa foi providenciar uma “busca ativa” para aumentar o número de pessoas no Cadastro Único, o que trouxe mais 1,4 milhões de famílias para o BSM, e também a medida “Brasil Carinhoso” que tinha ações que visavam uma evolução infantil saudável, como ampliação do número de vagas nas creches e aumento da distribuição de medicamentos para asma e vitamina A e a segunda etapa abrangia a faixa de idade de 7 a 15 anos, ao todo, o BSM retirou 8 milhões de crianças e adolescentes da pobreza extrema (GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J, 2011).

Em relação ao eixo de inclusão produtiva, destaca-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que oferta cursos de qualificação profissional gratuitos para a população de baixa renda, outras ações foram bem significativas também, como o Água para todos, o qual disponibilizou cisternas para famílias habitantes do semiárido, o Luz para Todos e o Minha Casa, Minha Vida que teve a inclusão de 700 mil famílias possuindo suas casas próprias. E pode-se considerar que o BSM e os outros programas que o antecederam conseguiram o que se propuseram pois, em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, caindo para menos de 5% do indicador de Prevalência de Subalimentação da FAO, valor esse em que é considerado que o país tenha superado o problema da fome (GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J, 2011). Como mostra este trecho do relatório:

¹⁴ Dilma Vana Rousseff, eleita em 2010 e reeleita em 2014 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Esta edição de O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo revela que o Brasil atingiu tanto o objetivo dos ODM de reduzir para metade a proporção da sua população que sofre de fome como o objetivo rigoroso da WFS de reduzir para metade o número absoluto de pessoas que passam fome. Esta realização é consistente com a melhoria global do desenvolvimento humano e a redução da desigualdade que o país experimentou nos últimos anos. O progresso para estas metas estabelecidas internacionalmente foi acelerado quando o fim da fome foi colocado no centro da agenda política do Brasil. Assegurar que todas as pessoas pudessem comer três refeições por dia - como disse o ex-Presidente Luís 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 para metade, de 10,7% para menos de 5% (FAO, IFAD and WFP, 2014. p. 23).¹⁵

Inclusive, ainda em 2014 regista-se o menor índice de Gini da história do IPEA com o indicador de 0,518 (IPEADATA, 2016).

4.2 Gestões Temer e Bolsonaro

Michel Temer¹⁶ assume o governo após o impeachment¹⁷ de Dilma Rousseff, em 2016, e já no início de sua gestão, extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário que de acordo com Silva et al. (2017, p. 7) seu fim termina também com “as reflexões e projetos sobre a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar associada ao cooperativismo, à agroecologia, ao desenvolvimento territorial e à economia solidária.” Rocha (2018) destaca os cortes de 935 mil famílias beneficiárias do PBF em apenas 10 meses e Sanchez (2017) aponta o corte

¹⁵ *This edition of The State of Food Insecurity in the World reveals that Brazil achieved both the MDG target of halving the proportion of its people who suffer from hunger and the more stringent WFS target of reducing by half the absolute number of hungry people. This achievement is consistent with the overall improvement in human development and reduction in inequality that the country experienced in recent years. Progress towards these internationally established targets was accelerated when ending hunger was put at the centre of Brazil's political agenda. Ensuring that all people could eat three meals a day – as former President Luis Ignácio Lula da Silva said in his inaugural address – became a presidential and government priority in 2003, with the launch of the Zero Hunger programme. Between 2000–02 and 2004–06, the undernourishment rate in Brazil fell by half from 10.7 percent to below 5 percent.*

¹⁶ Michel Miguel Elias Temer Lulia, assumiu efetivamente o cargo em 31 de agosto de 2016 filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

¹⁷ O impeachment de Dilma Rousseff foi marcado por polêmica e divergência de opiniões no Parlamento e na sociedade, com uma parte delas classificando a decisão como golpe. (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

orçamentário de 40% no PAA diminuindo em 55% o número de famílias alcançadas pelo programa. Segundo a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), este feito:

inviabiliza a venda de produtos de várias cooperativas no Semiárido e em todo o Brasil. É o caso da Cooperativa da Agricultura Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (Coopercuc), no Sertão baiano, que fornecia produtos para o PAA desde 2004 (SANCHEZ, 2017, p. 2).

Seu governo instituiu a Emenda Constitucional 95/2016, que limita por 20 anos o teto dos gastos públicos (BRASIL, 2016) e de acordo com a Cátedra Josué De Castro (2021, p. 6) essa emenda “compromete, assim, a promoção de políticas sociais – entre elas, as voltadas à alimentação.” Por sua vez, Vasconcelos et al.(2019) mostra o enfraquecimento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2014 para 2018 baseado na Lei Orçamentária Anual, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 - Percentagem de redução orçamentária dos programas e objetivos do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2014-2018

Programas/Objetivos	Lei Orçamentária Anual (2014)	Lei Orçamentária Anual (2018)	Redução (%)
Distribuição de alimentos a grupos populacionais tradicionais e específicos (cesta de alimentos)	82 milhões	27.4 milhões	67
Programa de subvenção ecológica	106.2 milhões	-	100
Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais	6 milhões	-	100
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	630 milhões	185.4 milhões	71
Assistência Técnica e Extensão Rural para famílias instaladas e extrativistas (ATES)	357 milhões	19.7 milhões	94
Inclusão produtiva da mulher	32.5 milhões	3.6 milhões	89
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	1.3 bilhões	431 milhões	67
Programa "Água para Todos" (Cisternas)	248.8 milhões	40.8 milhões	94
Cooperação Humanitária Internacional	38.4 milhões	6.3 milhões	84

Fonte: (Vasconcelos et al., 2019. p.9)

Nota: tradução própria

Já na gestão de Bolsonaro¹⁸, há a extinção do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que era responsável por coordenar todos os programas em âmbito federal acerca da segurança alimentar (CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, 2021). Nadison Batista em audiência na Câmara dos Deputados fala

¹⁸ Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018 pelo Partido Social Liberal (PSL).

sobre a importância do CONSEA para as políticas de alimentação domésticas no país e na sua projeção mundial pela FAO que replicou o nosso modelo:

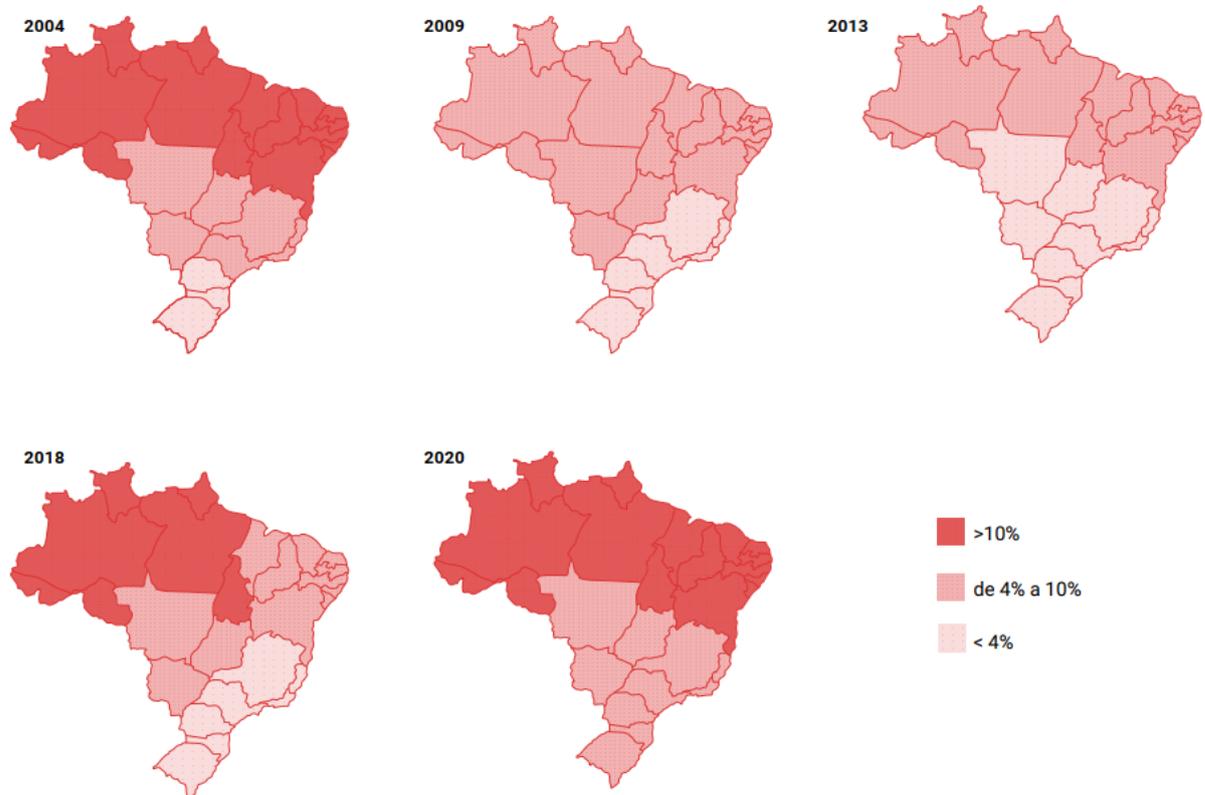
Com o Consea levamos mais de um milhão de cisternas para escolas e famílias. Com a água, os camponeses entraram nos Programas de Aquisição de Alimentos e no de Alimentação Escolar. E essa experiência das cisternas já levamos para a Guatemala e regiões de seca na África (BRASIL, 2019, p. 1).

Em 2021, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi extinto e substituído pelo Programa Alimenta Brasil tendo uma redução drástica no orçamento e nas famílias agricultoras que participam do programa:

Ele [PAA] chegou a receber R\$ 586 milhões provenientes do orçamento federal em 2012, no governo Dilma Rousseff. Em 2021, houve repasse de apenas R\$ 58,9 milhões e, até maio de 2022, foram destinados somente R\$ 89 mil. Esses valores foram levantados pelo gabinete do deputado Heitor Schuch (PSB-RS) e têm como base informações do Ministério da Cidadania. De acordo com dados do Conab, a quantidade de unidades receptoras de doações de alimentos adquiridos através do programa caiu de 17 mil em 2012 para 2.535 em 2020. Já o número de famílias de agricultores fornecedoras teve queda de 128 mil em 2012 para 31 mil em 2020. Não há dados disponíveis referentes a 2021 e 2022 (NEXO JORNAL, 2022. p. 1).

O Programa Bolsa Família também foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil (CARRANÇA, 2021). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) instituído desde 1995, foi suspenso logo quando há uma necessidade em situação emergencial devido a secas que atingiram a região sul e enchentes em outras regiões do país (CUT, 2022). Os índices de insegurança alimentar e a fome retornaram aos patamares próximos aos de 2004 como mostra a Figura 4. Embora as regiões Norte e Nordeste apresentem os piores indicadores, a situação é grave em todo o território nacional (CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, 2021).

Figura 4 - Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 – macrorregiões



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 2021. p. 52.

Em março de 2020 o Brasil decreta a pandemia do Covid-19 no país. Desde então a inflação e a crise econômica vêm atingindo diretamente os indicadores de segurança alimentar no país. O aumento no preço dos alimentos básicos foi um fator forte para o aumento da insegurança alimentar no país. Além disso, houve o esvaziamento e extinção de políticas públicas, órgãos e ministérios que foram responsáveis por mais de uma década no combate à fome. Ainda em 2020, se criou um auxílio emergencial¹⁹ com pagamento de cinco parcelas mensais de R\$ 600 de abril a agosto, sendo reduzido para R\$ 300 entre setembro e dezembro, e encerrado em 31 de dezembro, só retornando em abril de 2021 com valor e alcance mais baixos. Foi uma medida que teve seu valor, ajudando temporariamente o cidadão que precisava na época, mas foi efêmero e os espaçamentos entre algumas

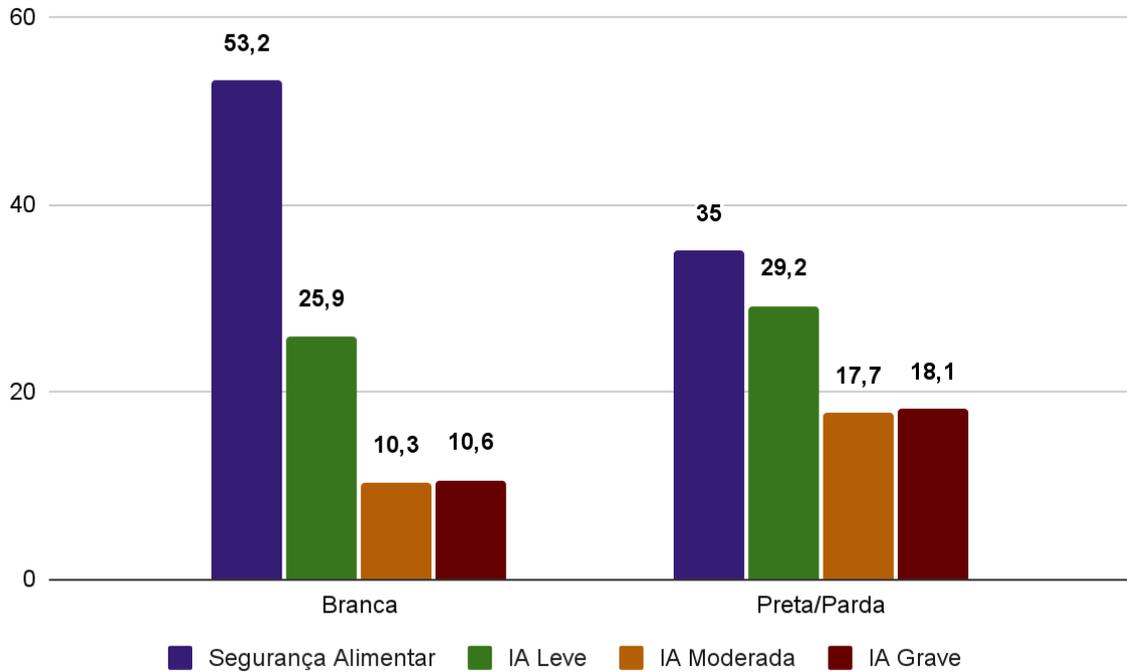
¹⁹ O auxílio emergencial foi proposto pela oposição do governo por meio de considerável pressão política e social. O Presidente e Ministro da Economia se posicionaram contra em ambos momentos, tanto na primeira implementação em 2020 e no seu retorno em 2021 (SOARES; FERNANDES; BATISTA, 2021; COLETIVO RÉAJUSTE, 2020).

parcelas teve um efeito negativo para as famílias que deixaram de receber em um contexto que até então seguia igual, sem vacina e com índices de contaminação e morte altos (PELLEGRINI, 2021).

Em 2021, 11 novos bilionários surgem no Brasil de acordo com a Forbes. Ao mesmo tempo o país fecha o ano com um índice de desemprego em 13,2% de acordo com o IBGE. Desde 2016, o nível de desemprego vem superando os dois dígitos, tendo como referência de valor mínimo da série histórica do IBGE em 6,9% registrado em 2014. O aumento da desigualdade se revela no aumento do índice de Gini que em 2021 chega a 0,640 no segundo trimestre, estando acima da série histórica pré pandemia (GIFE, 2022; ALVARENGA, 2021; LAPORTA, 2022; BRASIL, 2021). Além disso, ocorre a queda em 6,9% do rendimento médio mensal domiciliar por pessoa, constituindo o menor valor da série histórica pelo IBGE. Sendo as regiões Norte e Nordeste as mais afetadas, apresentando os menores valores (R\$ 871 e R\$ 843, respectivamente) e as maiores perdas entre 2020 e 2021 (de 9,8% e 12,5%, nessa ordem) (BELANDI, 2022).

Outro ponto que merece ser ressaltado é a relação entre a raça/cor da pele da pessoa responsável pelo domicílio e a mudança nos níveis de insegurança alimentar de seus moradores. O racismo no Brasil está presente em diferentes formas e em diferentes contextos, e não deixa de se expressar ao ser analisada a garantia (ou a falta dela) ao direito humano a uma alimentação suficiente e de qualidade. Onde, no Gráfico 4 fica constatado de que 6 a cada 10 domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos viviam em algum grau de insegurança alimentar, enquanto nos domicílios cujos responsáveis eram de raça/cor de pele branca autorreferida mais de 50,0% tinham segurança alimentar garantida (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2022).

Gráfico 4 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil – 2021/2022



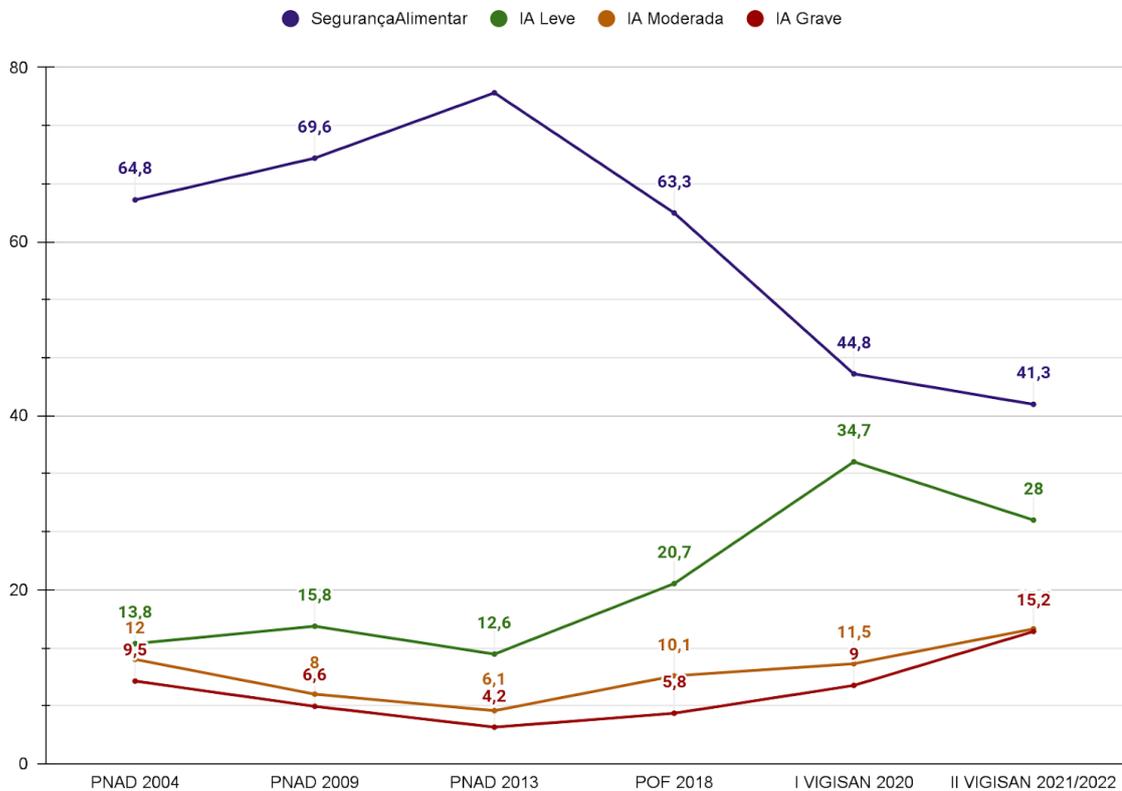
Fonte: REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2022. p. 51.

Todos esses fatores, somados também ao negacionismo do próprio presidente acerca da fome que fica perceptível em suas falas²⁰, que não leva com seriedade o problema da fome no país. O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, mostra o aumento dos níveis de insegurança alimentar moderado e grave (fome) para acima do que se tinha no início dos anos 2000 como mostra o Gráfico 5 e no trecho abaixo:

14 milhões de novos brasileiros passaram a conviver com a situação de fome, uma vez que tínhamos 19,1 milhões ao final de 2020 e, ao final de 2021 e início de 2022, esse número subiu para 33,1 milhões (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2022. p. 73).

²⁰ "Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem. Aí eu concordo. Agora, passar fome, não" (JIMÉNEZ, 2019) e "Garantimos a segurança alimentar de um sexto da população mundial" (MENDONÇA, 2022).

Gráfico 5 - Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil – 2004/2022



Fonte: REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2022. p. 72

A austeridade política iniciada na gestão Temer, se intensifica na gestão Bolsonaro, onde o desmantelamento de instituições governamentais e os contínuos cortes orçamentários enfraquecem políticas de segurança alimentar e nutricional levando a sociedade ao retorno da fome, da pobreza e dos altos índices de desigualdade. (VASCONCELOS ET AL., 2019).

4.3 Síntese dos períodos históricos sob a luz do referencial teórico

Como foi demonstrado, a partir do século XXI, o país experimenta o que é colocar o combate a fome como agenda política e os resultados que pode proporcionar, tirando milhares de pessoas da miséria, tendo ascensão de classes e acessando a dignidades que deveriam ser básicas. Alcançando a designação de referência internacional no combate à fome, inclusive exportando as políticas para

diversos países. Entretanto, experiências posteriores a esses frutos, demonstra o quão sensível é a manutenção desses resultados se essas mesmas políticas não são mantidas como um Plano de Estado a ser seguido independente do partido político e intenções de governo de novas gestões que assuma.

Portanto, a discussão das políticas governamentais de combate à fome no Brasil, durante o século XXI pode ser entendida em dois momentos. Onde, em um primeiro momento, a partir da implementação da pauta na agenda política se constrói o Programa Fome Zero, que é traçado na execução de políticas em níveis estrutural, específico e local, de modo a combater a fome em suas diversas causas. Tornando-se o guarda-chuva de criação de diversos programas e planos conjuntamente, instaurando-se instituições governamentais em diversas esferas de poder responsáveis pela coordenação e realização dos mesmos.

Realizando-se então, a criação do Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma atualização dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Plano Brasil sem Miséria (BSM), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Água para todos, Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida. Que acarretou na melhora de diversos indicadores econômicos e sociais, batendo recordes de séries históricas, como indicadores de segurança alimentar, mobilidade social, de distribuição de renda, e na redução da desigualdade. O efeito de todo esse avanço, foi refletido também quando a FAO declarou em 2014 que o Brasil tinha saído do mapa mundial da fome, bem como tornou-se referência internacional na criação de políticas públicas para o combate a fome.

Em um segundo momento, a partir do governo Temer, se começa uma série de medidas que impossibilitam a manutenção de algumas políticas públicas, cortes orçamentários severos e a extinção de órgãos e ministérios. No Governo Bolsonaro, o que começou na gestão anterior, se intensifica e segue a sequência de desmonte e esvaziamento do aparato governamental de políticas e programas sociais. Não somente isso, mas também com falas polêmicas e sem fundamento do próprio presidente que causa controvérsia e mais instabilidade no país. Até quando se escolhe implementar políticas sociais, se faz extinguindo políticas existentes já consolidadas e com resultados averiguados em favor de lançar um novo programa

que não seja considerado herança do governo anterior/opositor, tendo apenas a intenção de ser lembrada como uma iniciativa do novo governo. Novamente, em detrimento do que outrora já era consistente, como diz Peliano (2010, p. 32) “Jogou-se fora a bacia e a criança”.

Mais uma vez, a análise dos acontecimentos históricos no combate a fome no Brasil, reitera a contradição da visão dos teóricos clássicos que atestavam de que a fome resultava dos rendimentos decrescentes. Principalmente depois de conseguir ser eficaz no seu combate, sucedendo na saída do mapa mundial da fome, prova que essa visão antiquada já foi refutada. E que o perigo na verdade, não está na imoralidade dos indivíduos como destacava Malthus, mas sim na falta de efetivo comprometimento Estatal de manter tais ações de combate de modo que não se possa erradicá-las, ao invés disso, apenas aprimorá-las.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso teve por objetivo analisar como o problema da fome tem sido tratado em termos de políticas governamentais no Brasil do século XXI. Utilizando do método indutivo, num primeiro momento foi realizada uma revisão bibliográfica de como a fome era abordada pelos autores clássicos da Economia Política e como os críticos contemporâneos os contrapõem. Depois é apresentada a trajetória histórica do problema da fome no Brasil e chegando na discussão das políticas governamentais de combate à fome no país, durante o século XXI e os seus resultados.

A teoria clássica considera que a fome é uma consequência da incapacidade produtiva, onde, por meio da lei dos rendimentos decrescentes, que agiria na agricultura, causaria uma incapacidade no incremento da produção agrícola não sendo proporcional ao crescimento populacional. Também coloca a fome como uma questão de imoralidade dos indivíduos, pois o crescimento populacional seria resultado direto da libertinagem e depravação dos indivíduos, chegando a um ponto em que a quantidade de pessoas superaria a capacidade de produção de alimentos. Já os críticos a essa visão, irão dizer que, na verdade, a fome é um resultado da falta de acesso aos alimentos, mas não porque eles não existem em quantidade suficiente, mas sim por causa dos meios de acessá-los. O condicionante é o sistema capitalista, o fator monetário para acessar todo e qualquer bem, inclusive o alimento. Dessa forma, priva-se o acesso aqueles que não o possuem, levando a fome.

O Brasil teve a sua colonização realizada pela Coroa Portuguesa, por meio da relação de colônia de exploração. Consistindo na: implantação do modelo de monocultura agrícola para exportação a metrópole; na grande concentração de terras sob a gerência de poucos senhores de engenho, que não o podiam vendê-las, mas sim repassar a seus filhos; e no uso de mão de obra escrava. Esse é o contexto inicial da formação econômica e social do país que se perpetuou por séculos, em que mesmo após a independência, o país seguiu com semelhanças ao período anterior. A partir de sua emancipação, o Brasil passa a se fundamentar: na agro exportação a partir da monocultura, dessa vez, para o mundo; na alta concentração de terras no país, ainda sob a posse de antigas famílias; e a abolição da escravidão

só se sucedeu ao final do século XIX, refletindo nas problemáticas que uma herança de exploração humana acarreta.

No século XX se inicia a tentativa de rompimento com o legado instaurado até aquele momento, mas essa mudança ainda caminhava a passos lentos. As subsequentes gestões instauravam e extinguíam programas, políticas e órgãos com uma certa frequência. Cada novo governo, remodelava as políticas sociais conforme as suas prioridades. Foi também uma época de grande instabilidade econômica, dado os períodos ditatoriais, que só se estabilizou na década de 1990.

A década de 1990 foi um marco do século XX pois foi onde se iniciou o que seriam a base das políticas aplicadas no século XXI. Se instaurou uma série de programas que acabaram com a inércia histórica do país no combate à fome. Como a instituição da Merenda Escolar, Combate à Desnutrição Materno-Infantil, Distribuição Emergencial de Alimentos, Alimentação do Trabalhador, Geração de Renda e Assentamentos de Trabalhadores Rurais durante a gestão de Itamar Franco e 16 programas aplicados na gestão de Fernando Henrique nas áreas de saúde, educação, moradia, desenvolvimento rural e geração de renda. Teóricos elaboraram que as pautas acerca da segurança alimentar e a fome se dissolveram dentro do projeto, mas eles continuaram existindo no conjunto de ações do Programa. Fica claro que o que fora feito até então para combater a fome não seria suficiente, era necessário mais.

A partir do século XXI, tem-se no país, pela primeira vez, o combate a fome como uma pauta na agenda política do governo. Foram criados diversos programas, planos, órgãos e ministérios, todos responsáveis pela realização da meta, perpassando pelos diversos motivos que levam a fome. Como por exemplo, o fomento à agricultura familiar, para beneficiar tanto o produtor quanto o consumidor e o fornecimento a população menos favorecida de uma bolsa auxílio condicionada ao cumprimento de requisitos de educação e saúde. O comprometimento com a pauta, proporcionou para o país, a realização de seu objetivo, em 2014, o Brasil saiu do mapa mundial da fome, sendo considerado então, que a fome foi combatida.

Os governos que assumem a gestão do país a partir de 2016 não priorizam a pauta da questão da fome. Perde-se o avanço realizado até então. Se inicia o desmantelamento de políticas, extinção de ministérios, órgãos, planos e programas,

como também a implementação de medidas de austeridade. O resultado, foi o retorno para níveis de insegurança alimentar anteriores ao início do século XXI. Assim, prova-se que não é suficiente apenas ser eficaz em acabar com a fome, é preciso ser eficiente em enraizar o combate à fome no Brasil. É necessário que esse seja um dos compromissos do Estado brasileiro, o qual juridicamente já o é desde 2010 após a inclusão na Constituição Federal ao direito à alimentação.

A manutenção do *status quo* da elite econômica brasileira, detentora da riqueza nacional que acontece desde o início da formação do país, é realizada na cooperação com os tomadores de decisão política. Exerce o seu poder e conserva seus privilégios e acessos, se prevalecendo sob a maior parte da população, principalmente a que está à margem da sociedade. Só demonstra que o retorno da fome, mesmo quando todos os indicadores demonstravam não ser mais um problema e sendo considerado referência internacional no seu combate é algo muito controverso. Principalmente com o próprio presidente dizendo garantir a segurança alimentar de um sexto da população mundial, mas sendo incapaz de garantir a da sua própria população. A conclusão é que a fome não é algo ocasional, mas sim, o resultado de um modelo de crescimento perverso.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo: Brasiliense, 1983. Disponível em: <https://doceru.com/doc/8cxese0>. Acesso em: 10 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **Em 5 anos, cresce em 3 milhões o nº de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, diz IBGE**. 2020. Disponível em: <http://www.core-mt.org.br/noticias/noticia.asp?id=5988-icia=em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-n-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge>. Acesso em: 19 ago. 2021.

AGÊNCIA BRASIL. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 16 ago. 2022.

ALMEIDA, Cássia. **Fome cresce e, pela 1ª vez em 17 anos, mais da metade da população não tem garantia de comida na mesa**. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fome-cresce-pela-1-vez-em-17-anos-mais-da-metade-da-populacao-nao-tem-garantia-de-comida-na-mesa-24956620>. Acesso em: 09 ago. 2021.

ALVARENGA, Darlan. G1. **Taxa de desemprego do Brasil deve ficar entre as maiores do mundo em 2022**; veja ranking: Levantamento da Austin Rating, a partir das projeções do último relatório do FMI, mostra que desemprego no país deve ficar bem acima da média global, das economias emergentes e do G20. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/04/28/taxa-de-desemprego-do-brasil-deve-ficar-entre-as-maiores-do-mundo-em-2022-veja-ranking.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2022.

ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao welfare state**: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais. Ciência e Cultura, [S.L.], v. 67, n. 1, p. 52-55, mar. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602015000100017>. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000100017. Acesso em: 11 ago. 2022.

AZIZ N. Ab'Saber. et al. **A Época Colonial, v. 1**: do descobrimento à expansão territorial. Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. – 15ª ed. – Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007. 420p.: il. – (História geral da civilização brasileira; t. 1; v.1). Disponível em: <http://library.lol/main/4E966D363706D31653DEDF54CAC11EF7>. Acesso em: 13 abr. 2022

Belandi, Caio. **Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012**. Agência IBGE Notícias. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em: 19 jul. 2022.

BELIK, Walter. **A Fome Continua Presente**. Eletrônica: ComCiência, 18 jul. 2021. Mensal. ISSN 1519-7654. Disponível em: <https://www.comciencia.br/a-fome-continua-presente/#more-7490>. Acesso em: 13 set. 2021.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. **POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v15n04/v15n04_12.pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

BOAS, Alessandra Saraiva e Bruno Villas. **IBGE confirma que país voltou ao Mapa da Fome em 2018, diz pesquisador**: levantamento mostrou avanço da fome no país, que atingia 5% da população brasileira em 2018, ante 3,6% em 2013, alcançando mais de 10 milhões de pessoas. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/ibge-confirma-que-pas-voltou-ao-mapa-da-fome-em-2018-diz-pesquisador.ghtml>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **A Fome no Brasil: O que se Diz, o que se Fez, o que Fazer**. Consultoria Legislativa, Brasília: Senado Federal, 17 nov. 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/147/09.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRANDÃO, A. B. **Diálogos das grandezas do Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Dois Mundos, 1943. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573546/000970374_Dialogos_grandezas_Brasil.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS**: O curto caminho de volta ao Mapa da Fome. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Legislação Informatizada - DECRETO Nº 3.934, DE 20 DE SETEMBRO DE 2001** - Publicação Original: decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. DECRETO Nº 3.934, DE 20 DE SETEMBRO DE 2001. 2001. Publicação: Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/9/2001, Página 3 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3934-20-setembro-2001-399201-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos**. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/505250-promulgada-emenda-constitucional-do-teto-dos-gastos-publicos/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL, Cristina Indio do (Rio de Janeiro). Agência Brasil. **FGV, mais pobres sofrem maior impacto na pandemia**: O Índice de Gini, que mede desigualdade, atingiu 0,640 no 2º trimestre. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.478, de 05 de agosto de 1940**. Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20o%20Servi%C3%A7o%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,do%20Trabalho%2C%20Ind%C3%BAstria%20e%20Com%C3%A9rcio>. Acesso em: 27 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2003**. Art. 19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 2006**. Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA - SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO**: Relatório mostra que o Indicador de Prevalência de Subalimentação atingiu no Brasil nível menor que 5%. Organização considerou dois períodos distintos para analisar a subalimentação no mundo. 2014. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CARRANÇA, Thais. (São Paulo). Bbc News Brasil. **8 dados que mostram impacto do Bolsa Família, que chega ao fim após 18 anos**. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59099166>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CARVALHO, Luciana Rodriguez Teixeira de. **A Biotética nas Obras Geografia da Fome e Geopolítica da Fome de Josué de Castro**. 2018. 332 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Bioética, Faculdade de Ciências da Saúde,

Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32123/1/2018_LucianaRodriguezTeixeiradeCarvalho.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

CAMPOS, Álvaro. **No Ano da Pandemia, Brasil Ganha 11 Novos Bilionários na Lista da Forbes**. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/04/06/brasil-ganha-11-novos-bilionarios-na-lista-da-forbes.ghtml>. Acesso em: 09 ago. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro_bolsafamilia2003-2010_vol2.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

CASTRO, Josué de. Geografia da Fome. **O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. Disponível em: https://cloudflare-ipfs.com/ipfs/bafykbzaced7rm5udgum6u5i27licbthbntsiletrzqjwuy56ghugulveivshg?filename=Josu%C3%A9%20de%20Castro%20-%20Geografia%20da%20Fome%20-%20o%20Dilema%20Brasileiro_%20P%C3%A3o%20Ou%20A%C3%A7o-Antares%20%281984%29.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo / Josué De Castro ; prólogo de Ana Jaramillo. - 1a ed revisada. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2019. Disponível em: <http://library.lol/main/2B04DF70015B0A1A61E2A3218CBFF6E3>. Acesso em: 15 jul. 2022.**

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Universidade de São Paulo (org.). **DA FOME À FOME: a volta da insegurança alimentar. A VOLTA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR**. 2021. Projeto em homenagem aos 75 anos da obra “Geografia da Fome”. Disponível em: <http://geografiadafome.fsp.usp.br/geografia-da-fome-e-da-inseguranca-alimentar/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CEPAL, FAO e PMA. 2007. **Hambre y cohesión social: Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición em América Latina y Caribe**. Santiago do Chile: Cepal. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31967>. Acesso em: 13 set. 2021.

COLETIVO REAJUSTE. **Você sabia que Bolsonaro foi contra o auxílio emergencial? Entenda mais**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/09/04/voce-sabia-que-bolsonaro-foi-contra-o-auxilio-emergencial-entenda-mais>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CUT. **Contag questiona governo por suspensão de linhas de financiamento do Pronaf**: Ministério da Economia suspendeu linhas de financiamento do dia 7 ao dia 28 deste mês prejudicando agricultura familiar. 2022. Disponível em:

<https://www.cut.org.br/noticias/contag-questiona-governo-por-suspensao-de-linhas-de-financiamento-do-pronaf-4d3a>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition.** Rome, FAO. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FAO. **O ESTADO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: um retrato multidimensional relatório 2014.** Brasília: 2014. 90 p. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/334.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FREITAS, MCS. **Agonia da fome** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Salvador: EDUFBA, 2003. 281 p. ISBN 85-8906-004-7. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/r9y7f/pdf/freitas-8589060047.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FURTADO, Celso. **Essencial.** São Paulo. Penguin Companhia. 2013. Disponível em: <http://library.lol/main/43D7A516D2FCC030F73677A781AB42B9>. Acesso em: 13 set. 2021

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2010.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2824329/mod_resource/content/1/GIANBIAGI%20ECONOMIA%20BRASILEIRA%20CONTEMPOR%C3%82NEA%2C%202A%20ED_.pdf. Acesso em: 21 jun. 2022

GIFE. **O aumento da desigualdade social no Brasil, segundo pesquisas.** 2022. Disponível em: <https://gife.org.br/desigualdade-social-no-brasil/#:~:text=Ainda%20de%20acordo%20a%20pesquisa,116%2C8%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas>. Acesso em: 18 jul. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

GUIMARÃES, Livia Marília Barbosa; SILVA, Sidney Jard da. **I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersectorial.** Serviço Social & Sociedade, [S.L.], n. 137, p. 74-94, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.202>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/zpDzq8fGDzRt5ZDSWHkdkmy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2022.

HALE, Katia. **Jean Ziegler e a Geopolítica da Fome.** 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.028>. Acesso em: 01 ago. 2021.

IBEP BRASIL. Ciclo De Seminários “O Brasil De Nosso Tempo” – Desenvolvimento, Cultura E Projeto Nacional, 2021, Youtube. **A fome no Brasil: de Josué de Castro à pandemia - 19/8**. Brasil, 2021. (120 min.), P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kuaT1-ZouFE>. Acesso em: 19 ago. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2013**. Rio de Janeiro, 2014. 134 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

INNOCENTINI, Thaís Cristina. **Capitanias Hereditárias: herança colonial sobre desigualdade e instituições**. 57 f. Dissertação (Mestrado), Escola de Economia de São Paulo/FGV, São Paulo, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2790/1_63070100009.pdf?sequence=7&isAllowed=y. Acesso em: 20 jul. 2022.

Instituto Cidadania. **Projeto Fome Zero - Documento - Síntese: uma proposta de política de segurança alimentar para o brasil**. [S. L.]. 2001. 27 p. Versão 3. Disponível em: <https://ifz.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Projeto-Fome-Zero.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

IPEADATA. **Renda - desigualdade - coeficiente de Gini**. 2016. Disponível em: [http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M#:~:text=Seu%20valor%20pode%20variar%20teoricamente,os%20outros%20indiv%C3%ADduos%20%C3%A9%20nula\)..](http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M#:~:text=Seu%20valor%20pode%20variar%20teoricamente,os%20outros%20indiv%C3%ADduos%20%C3%A9%20nula)..) Acesso em: 18 jul. 2022.

JIMÉNEZ, C. (Brasília). El País. **Bolsonaro: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista”**: em resposta ao el país, presidente critica transferência de renda e diz que "o que faz tirar o homem da miséria é o conhecimento". segundo a fao, menos de 5,2 milhões de brasileiros passaram um dia inteiro sem comer em 2018. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685_513257.html. Acesso em: 18 jul. 2022.

LAPORTA, Taís. **Quem são os 11 novos bilionários brasileiros na lista da Forbes em 2021**: Líderes de empresas como Nubank, XP, Stone, Grupo Mateus e Magazine Luiza aparecem no ranking pela primeira vez. 2021. Disponível em: . Acesso em: 18 jul. 2022.

LENZ, Maria Heloisa. **A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa, Pb. Anais [...] . João Pessoa: Sep, 2008. 1 CD-ROM. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30332/000681594.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 ago. 2021.

LIMA, Eronides da Silva. **Gênese e constituição da educação alimentar: a instauração da norma**. História, Ciências, Saúde - Manguinhos, V(1): 57-83 mar.-jun.

1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000100003>. Acesso em: 20 mai. 2022

MAGALHÃES, Sônia Maria de. **Alimentação, saúde e doenças em Goiás no século XIX**. 2004. 254 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2004. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/103103>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios De Economia Política e Considerações Sobre sua Aplicação Prática - Ensaio Sobre A População**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. 384 p. (Os economistas). Traduções de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antonio Alves Cury. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5114391/mod_resource/content/1/MALTHUS.pdf. Acesso em: 04 set. 2021.

MANTOUX, Paul. **A Revolução Industrial no Século XVIII**. São Paulo: Edunesp / Hucitec, SD. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/243817391/A-Revolucao-Industrial-no-Seculo-XVIII-Paul-Mantoux-pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <http://library.lol/main/F738AE0099E7585A578F35A3158CEBF2>. Acesso em: 10 set. 2021.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547757/mod_resource/content/1/MARX%20C%20Karl.%20O%20Capital.%20vol%20I.%20Boitempo..pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

MENDONÇA, Ana. Jornal Estado de Minas. **Bolsonaro destaca 'segurança alimentar', mas Brasil tem 33 milhões com fome**: presidente diz que Brasil alimenta 1 bilhão de pessoas no mundo. Em dois anos, porém, mais 14 milhões de brasileiros passaram a não ter o que comer diariamente. Presidente diz que Brasil alimenta 1 bilhão de pessoas no mundo. 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/06/10/interna_politica,1372582/bolsonaro-destaca-seguranca-alimentar-mas-brasil-tem-33-milhoes-com-fome.shtml. Acesso em: 18 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **COVID19: painel coronavírus**. Painel Coronavírus. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família**: saiba quais são as regras para participar do programa. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/setembro/bolsa-familia-saiba-quais-sao-as-regras-para-participar-do-programa>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MULTIRIO. **O sistema de capitanias hereditárias**. Disponível em: <http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/historia-do-brasil/america-portuguesa/80-ocupação-litorânea/8727-o-sistema-de-capitanias-hereditárias>. Acesso em: 20 jul. 2022.

NERI, Marcelo (coord.). **A nova classe média: O lado brilhante dos pobres**. São Paulo: FGV/CPS, setembro, 2010. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf. Acesso em: 24 jun. 2022.

NERI, Marcelo. **Gini e desigualdade**. [S. L.]: Centro de Políticas Sociais da FGV, 2012. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2012/Site/Gini.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

NEXO JORNAL. **Parlamentares pedem apuração sobre abandono do Alimenta Brasil**: Segundo reportagem do portal UOL, governo Bolsonaro reduziu drasticamente verbas destinadas à compra de comida da agricultura familiar para combater a fome. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2022/06/08/Parlamentares-pedem-apura%C3%A7%C3%A3o-sobre-abandono-do-Alimenta-Brasil>. Acesso em: 10 jul. 2022.

OECD/FAO/UNCDF (2016). **Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy**. OECD Publishing. Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>. Acesso em: 14 set. 2021

OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson Marques. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1281153/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20do%20Pensamento%20Econ%C3%B4mico.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. Disponível em: <https://comunicacaoesporte.files.wordpress.com/2010/10/cultura-brasileira-e-identidade-nacional-renato-ortiz.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2022.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. **Lições da História**: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: Adriana Veiga Aranha (org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome, v. 1, 2010. p. 26-41. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2022

PELLEGRINI, Aline. Nexo. **Qual o quadro de insegurança alimentar no Brasil da pandemia:** Estudo conduzido no fim de 2020 mapeou a parcela dos lares brasileiros que enfrenta fome ou acesso irregular a comida. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/13/Qual-o-quadro-de-inseguranca-alimentar-no-Brasil-da-pandemia#:~:text=Inseguranca%20alimentar%20grave%3A%20reducao%20quantitativa,uma%20experiencia%20vvida%20no%20domicilio>. Acesso em: 19 jul. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** São Paulo: Rede Penssan, 2021. 66 p. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** São Paulo: Rede Penssan, 2022. 112 p. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. (Os economistas). Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. Disponível em: <https://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Ricardo,%20David/David%20ricardo%20-%20Os%20economistas.pdf>. Acesso em: 06 set. 2021.

ROCHA, Filipe Martins da. **Fundamento de Microeconomia - FGV: Capítulo 1. Tecnologia de Produção.** 2012. Disponível em: <https://epge.fgv.br/we/Graduacao/FundamentosMicroeconomicall/2012?action=AttachFile&do=get&target=FundMicro-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ROCHA, Rosely. **Governo corta Bolsa Família de quase 1 milhão de famílias:** Nos últimos 10 meses, Temer cortou o benefício de 935 mil famílias. Economizou investimentos no combate à miséria e ainda anunciou um pequeno reajuste no benefício como um grande feito. 2018. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/governo-corta-bolsa-familia-de-quase-1-milhao-de-familias-1817>. Acesso em: 08 jul. 2022.

SALVADOR, F. V. **História do Brasil (1590-1627).** São Paulo: Melhoramentos, 1954. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/2011/historia/4vicente_salvador.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022

SAMPAIO JUNIOR, Plinio Soares de Arruda. **Capitalismo E Fome.** Eletrônica: ComCiência, 18 jul. 2021. Mensal. ISSN 1519-7654. Disponível em: https://www.comciencia.br/capitalismo-e-fome/#_ftn1. Acesso em: 07 set. 2021.

SANAR SAÚDE. **Linha do Tempo do Coronavírus no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 09 ago. 2021.

SANCHEZ, Izabela. **Corte no Programa de Aquisição de Alimentos ameaça famílias do Semiárido**: naidson baptista, da articulação semiárido brasileiro (asa), explica como o governo Temer desvaloriza a política pública. Naidson Baptista, da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), explica como o governo Temer desvaloriza a política pública. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/29/corte-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-ameaca-familias-do-semiarido>. Acesso em: 08 jul. 2022.

SANTOS, André Luiz Passos. **Análise: de volta ao vergonhoso Mapa da Fome**: o descaso do governo e a insuficiência do novo auxílio deixam milhões diante de uma escolha de sofia: morrer de fome ou sufocados. CartaCapital. [S. L.]. 14 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/analise-de-volta-ao-vergonhoso-mapa-da-fome/>. Acesso em: 12 set. 2021.

SASSE, Cintia. **Recordista em Desigualdade, País Estuda Alternativas Para Ajudar os Mais Pobres**. 2021. Info Matéria de Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 03 ago. 2021.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA**: análise psicométrica de uma dimensão da segurança alimentar e nutricional.. Brasília, 2014. Estudo Técnico No. 01/2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Disponível em: <http://library.lol/main/34ADADA56BC4C00D961FF7A792C09072>. Acesso em 12 set. 2021.

SEN, Amartya. **“Why is there so much hunger in the world?”** *Thirty-eighth session. 2013. Twenty-eighth McDougall Memorial Lecture. Roma: FAO*

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **A Morfologia da Escassez**: crises de subsistência e política econômica no Brasil colônia (Salvador e Rio de Janeiro, 1680-1790). 1990. 416 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1990. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12196>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SILVA, João Luiz da. **As novas faces da fome na pós-modernidade**: o caso do município de Floresta - Pernambuco. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Ciências Geográficas,

Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em:
<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/6930>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SILVA, José Graziano da. **A Modernização Dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. Disponível em: <http://library.lol/main/BB2E7F9DB4CB68D50BDD5291352D5D27>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SILVA, Roberta Teodorico Ferreira da. et al. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**: do neoliberalismo ao governo Temer. In: VIII – JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 2017. Maranhão. Anais. Disponível em:
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/politicassociaisnobrasildoneoliberalismoaogovernotemer.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional**: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. 2014. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

SOARES, Ingrid; FERNANDES, Augusto; BATISTA, Vera. **Pressionados por políticos, Bolsonaro e Guedes são contra prorrogar o auxílio emergencial**: Presidente mantém discurso de rigor com despesas e avisa que medidas adotadas na pandemia — como o auxílio emergencial — não serão permanentes. Ele e o ministro Paulo Guedes esperam eficácia de imunizantes para não ter de renovar benefício. 2021. Disponível em:
<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/01/4902837-pressionados-por-politicos-bolsonaro-e-guedes-sao-contr-prorrogar-o-auxilio-emergencial.html>. Acesso em: 16 ago. 2022.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. et al. **Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer**. *Rev Nutr.* 2019;32:e180161. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>. Acesso em: 06 jul. 2022.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 160 p. Disponível em:
https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/304/Bolsa_Familia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 jun. 2022.

ZIEGLER, Jean. **Destrução em massa**: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2012. Disponível em:
<https://florestasdo futuro.files.wordpress.com/2013/06/geopolitica-da-fome.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

APÊNDICE

Tabela 3 - Capitâneas hereditárias e seus respectivos donatários.

Maranhão (1º lote)	João de Barros e Aires da Cunha
Maranhão (2º lote)	Fernão Álvares de Andrade
Ceará	Antônio Cardoso de Barros
Rio Grande do Norte	João de Barros e Aires da Cunha
Itamaracá	Pero Lopes de Sousa
Pernambuco ou Nova Lusitânia	Duarte Coelho
Bahia de Todos os Santos	Francisco Pereira Coutinho
Ilhéus	Jorge de Figueiredo Correia
Porto Seguro	Pero do Campo Tourinho
Espírito Santo	Vasco Fernandes Coutinho
São Tomé	Pero de Goés
São Vicente	Martim Afonso de Sousa
Rio de Janeiro	Martim Afonso de Sousa
Santo Amaro	Pero Lopes de Sousa
Santana	Pero Lopes de Sousa

Fonte: Elaboração própria com base em MULTIRIO, 2022; INNOCENTINI, 2009.

ANEXO

Tabela 4 - Principais programas e ações de SAN e ministérios responsáveis de acordo com a diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

DIRETRIZ 1 – PROMOÇÃO DO ACESSO UNIVERSAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL.
Programa Bolsa Família (MDS)
Benefício de Prestação Continuada (MDS)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (MEC/FNDE)
Programa de Alimentação do Trabalhador (MTE)
Equipamentos de SAN – bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares (MDS)
Distribuição de Cestas de Alimentos a grupos vulneráveis específicos (MDS)
DIRETRIZ 2 - PROMOÇÃO DO ABASTECIMENTO E ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS SUSTENTÁVEIS E DESCENTRALIZADOS, DE BASE AGROECOLÓGICA, DE PRODUÇÃO, EXTRAÇÃO, PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS.
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (MDA)
Abastecimento de mercados institucionais pela Agricultura Familiar (MDA, MDS, MAPA/CONAB)
Programa de Aquisição de Alimento (PAA) e compra dos 30% da agricultura Familiar pelo PNAE
Ações de abastecimento
Unidades de apoio à distribuição de alimentos pela Agricultura Familiar e centrais de recebimento, bancos de alimentos em CEASAs (MDS)
Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básico (REFAP) e Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT) (MAPA/CONAB)
Política de garantia de preços mínimos (PGPM; PGPM-AF e PGPMBIO) e formação de estoques públicos (MAPA/CONAB)
Fomento a atividades produtivas rurais (MDS)
Pesca e aquicultura (MPA)

Fortalecimento da agroecologia e Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
Conservação, manejo e uso sustentável da agro biodiversidade
Assistência técnica e extensão rural (MDA)
Seguro da Agricultura Familiar (MDA)
Garantia-Safra (MDA)
Reforma Agrária (MDA/INCRA)
Desenvolvimento Territorial (MDA)
Autonomia econômica das mulheres rurais (MDA)
Mecanismos de gestão, controle e educação voltados para o uso de agrotóxicos e transgênicos (MS/ANVISA e MAPA)
Vigilância sanitária (MS/ANVISA e MAPA)
DIRETRIZ 3 - INSTITUIÇÃO DE PROCESSOS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, PESQUISA E FORMAÇÃO NAS ÁREAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.
Educação alimentar e nutricional (MDS e MS)
Guia alimentar da população brasileira (MS)
Projeto educando com a Horta Escolar (MEC/FNDE)
Formação de agentes de educação e capacitação de conselheiros da alimentação escolar (MEC/FNDE)
Programa Saúde na Escola (MEC/FNDE e MS)
Ações de formação e capacitação para agentes públicos sobre DHAA (MDS)
Pesquisa em SAN (MCTI)
DIRETRIZ 4 - PROMOÇÃO, UNIVERSALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL VOLTADAS PARA QUILOMBOLAS E DEMAIS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.
Regularização fundiária de terras indígenas e quilombolas (MDA/INCRA e FUNAI)
Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) (MJ/FUNAI)
Saúde indígena (MS)

Ações relacionadas à comercialização de produtos da sociobiodiversidade (MMA e MAPA/CONAB)
Programa de fomento às atividades produtivas rurais (MDS)
Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (SEPPIR)
DIRETRIZ 5 – FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM TODOS OS NÍVEIS DA ATENÇÃO À SAÚDE (MS).
Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Brasil Carinhoso – suplementação de ferro e vitamina A
Estratégia Inter setorial de controle e prevenção da obesidade
Saúde da família
Regulamentação da publicidade de alimentos
Estratégia Alimenta e Amamenta Brasil
Atenção nutricional da Rede de Atenção à Saúde
Vigilância alimentar e nutricional
DIRETRIZ 6 - PROMOÇÃO DO ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA DE QUALIDADE E EM QUANTIDADE SUFICIENTE
Programa de Cisternas – para consumo e produção de alimentos (MDS e MI)
Saneamento básico em comunidades rurais (MS/FUNASA, MDA/INCRA)
DIRETRIZ 7 - APOIO A INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM ÂMBITO INTERNACIONAL E A NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS.
Cooperação em SAN – principalmente Sul-Sul – humanitária e técnica (MRE e órgãos federais)
DIRETRIZ 8 – MONITORAMENTO DA REALIZAÇÃO DO DHAA.
Implementação da matriz multidimensional de indicadores de SAN (CAISAN)
Monitoramento da violação do DHAA (SDH)

Fonte: FAO, 2014. p. 38 – 40.