

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
Av. Lamartine P. Avelar, 1.120. Setor Universitário – Catalão (GO) CEP - 75704 020 Fone/fax:
(64) 3441-5331. E-mail: mestradogeografia@gmail.com

BRUNA CRISTINA FERREIRA ALVES

A FOME ESTRUTURAL COMO DIMENSÃO DO CAPITAL NEOLIBERAL:
Considerações a respeito da manutenção do fenômeno da fome no Brasil

CATALÃO (GO)
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO

INSTITUTO DE GEOGRAFIA

Av. Dr. Lamartine Pinto de Avelar, número 1120, - Bairro Setor Universitário, Catalão/GO, CEP 75704-020
Telefone: - - <https://www.ufcat.edu.br>

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA)

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DE TESES E DISSERTAÇÕES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO (UFCAT)

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Catalão (UFCAT) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFCAT), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFCAT é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o(a) autor(a) e o(a) orientador(a) Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação ou Tese?

DISSERTAÇÃO

2. Nome completo do(a) autor(a): **BRUNA CRISTINA FERREIRA ALVES**

Nome completo do(a) orientador(a): Dr. GILMAR ALVES DE AVELAR

3. Título do trabalho

Título: **A FOME ESTRUTURAL COMO DIMENSÃO DO CAPITAL NEOLIBERAL: considerações a respeito da manutenção do fenômeno da fome no Brasil**

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento: [X] SIM [] NÃO¹

[¹] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs.: Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor



Documento assinado eletronicamente por **GILMAR ALVES DE AVELAR, Orientador(a)**, em 18/09/2025, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Cristina Ferreira Alves, Usuário Externo**, em 18/09/2025, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufcat.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0240068** e o código CRC **3D5DC1ED**.

BRUNA CRISTINA FERREIRA ALVES

**A FOME ESTRUTURAL COMO DIMENSÃO DO CAPITAL NEOLIBERAL:
Considerações a respeito da manutenção do fenômeno da fome no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Geografia, do Instituto de Geografia, da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), como requisito para obtenção do título de Mestra em Geografia.

Área de concentração: Geografia e Ordenamento do Território.

Linha de Pesquisa: Dinâmica dos Espaços Rural e Urbano.

Orientador: Dr. Gilmar Alves de Avelar

**CATALÃO (GO)
2025**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFCAT.

Alves, Bruna Cristina Ferreira

A fome estrutural como dimensão do capital neoliberal :
considerações a respeito da manutenção do fenômeno da fome no
Brasil / Bruna Cristina Ferreira Alves. - 2025.

111 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Alves de Avelar.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Catalão, Instituto
de Geografia, Catalão, Programa de Pós-Graduação em Geografia,
Catalão, 2025.

Inclui siglas, lista de figuras.

1. Fome. 2. Segurança Alimentar. 3. Programas Sociais. 4.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 5. Políticas Públicas. I.
Avelar, Gilmar Alves de, orient. II. Título.

CDU 338.22:316.346.2(81)"2016/..."

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 232 da Sessão de Defesa Pública de Dissertação de **BRUNA CRISTINA FERREIRA ALVES**, que confere o título de **MESTRA EM GEOGRAFIA**, do Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFCAT na área de concentração em "Geografia e Ordenamento do Território".

Aos vinte e oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e cinco, a partir das 14h, no Laboratório de Cartografia do Instituto de Geografia/UFCAT, realizou-se a Sessão Pública de Defesa de Dissertação intitulada “**DA FOME ENDÊMICA DE JOSUÉ DE CASTRO À FOME ESTRUTURAL DO CAPITAL NEOLIBERAL: considerações à respeito da manutenção do fenômeno da fome no Brasil**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Dr. GILMAR ALVES DE AVELAR - IGEO/UFCAT, com a participação das demais membros da Banca Examinadora: Professor Dr. JOSÉ HENRIQUE RODRIGUES STACCIARINI - IGEO/UFCAT, membro titular interno e Professor Dr. ADRIANO RODRIGUES DE OLIVEIRA - IESA/UFG, membro titular externo, cuja participação foi por videoconferência. Na sequência, a Mestranda realizou sua apresentação oral, a Banca Examinadora, que realizou suas arguições, tendo a Mestranda respondido à contento segundo as especificidades. Durante a arguição os membros da Banca Examinadora fizeram sugestão de alteração do título do trabalho, passando o mesmo a ser: “**A FOME ESTRUTURAL COMO DIMENSÃO DO CAPITAL NEOLIBERAL: considerações a respeito da manutenção do fenômeno da fome no Brasil**”. A Banca Examinadora reuniu-se em Sessão Secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a Candidata APROVADA pelos seus membros. Proclamados os resultados aos presentes pelo Professor Dr. Gilmar Alves de Avelar, aos vinte e oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e cinco, às 16:30h, devendo a Mestranda observar as recomendações explicitadas pela Banca Examinadora no Exame e cumprir os prazos e trâmites formais do Programa e UFCAT para o depósito da Versão Final da Dissertação e os demais encaminhamentos formais devidos.



Documento assinado eletronicamente por **GILMAR ALVES DE AVELAR, Orientador(a)**, em 29/08/2025, às 20:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Rodrigues de Oliveira, Usuário Externo**, em 30/08/2025, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Cristina Ferreira Alves, Usuário Externo**, em 30/08/2025, às 10:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSE HENRIQUE RODRIGUES STACCIARINI**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 01/09/2025, às 23:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.ufcat.edu.br/sei/controlador_externo.php?

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **0230490** e o código CRC **2B464DBA**.

Referência: Processo nº 23852.004468/2025-12

SEI nº 0230490

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu pai de cabeça (*Ogum Iara*): obrigada, meu pai, por não me deixar desistir nos momentos mais difíceis, pois veio em meus pensamentos com sua formosura e me ensinou que apesar das raivas e angústias, toda batalha é digna de se enfrentar com/pelo amor. A solidariedade é a força que me envolve e que me cativa de pés descalços. Mais uma vez, posicionar a minha fé como ferramenta antiga de resistência não só minha, mas de toda minha família, seja ela de sangue e ou de caminhada. Ogum Iê!

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) por me conceber a oportunidade de ser bolsista, pois sem ela não seria possível iniciar e concluir meus estudos. Agradeço também o meu orientador, Gilmar Alves de Avelar, pela oportunidade de colher grandes aprendizados que levarei para toda a minha vida: a sua prática política e teórica quanto ao campo de conhecimentos geográficos. Muito obrigada por reconhecer minhas limitações e, mesmo assim, não desistir de mim!

Agradeço especialmente a minha mãe, Lilian Ferreira, por compreender minha ausência nesse período de pesquisa; por suas palavras acolhedoras; pelas raivas dissipadas quando merecia minha presença e não pude estar. Obrigada, mãe! Sua filha te ama e te admira muito! Aos meus irmãos: Júlio César Ferreira Alves, Bruno Ferreira de Oliveira, Sarah Ferreira Modesto, Izadora Alves e Ademilson Alves; por não terem oportunidade de acessar o espaço acadêmico, acreditaram ser lá um lugar possível de (r)existência(s). Obrigada, manos e manas!

Agradeço ao meu pai, Andro César Alves, conhecido como Nego Andro, mandingueiro e grande capoeirista. Apesar da distância ao longo dos anos, sempre o senti presente em meu coração. Nos momentos mais difíceis, encontrava conforto ao tocar o pandeiro e cantar suas cantigas. Sou grata por sua escuta e, principalmente, por me permitir conhecer suas dores, amores e desafios por meio do cantuá e das noções mandingueiras. Esta pesquisa também reflete a trajetória de sua infância e juventude, de meus avós, tios e tias. Obrigada: o batuque do pandeiro me ensinou muito sobre nossa história. Obrigada por resistir e por estar aqui para ver sua filha formada. “Saber chegar, mas também saber sair.

Agradeço às minhas amigas e amigos por compartilharem comigo diversos momentos (bons, ruins, tranquilos e até mesmo difíceis). Saibam que tenho comigo um grande carinho e dedico meus singelos agradecimentos à: Laurita de Queiroz Bondespacho, Eleonora Maria de Queiroz Bondespacho a Ludmilla Jardim da Conceição, a Karen Custódio, a Álvaro Cabral de Sousa, a Patricia Souza Rocha Marçal, a Larissa Batista Leal, a Izadora Mariano, Kayanna Harumi Miura, a Raul Castro (Raulzeira), a Luis Paulo, a Beatriz Carvalho, a José Henrique Rodrigues Stacciarini a

Antonio Junio Pereira dos Santos, a Jaqueline dos Santos, a Carlos Aparecido, a Geovane Bianchi, a Lucca de Oliveira Rosa, a Natalia de Souza Santos, Larissa Rodrigues, a Raissa Alves, a Camila Campos, a Daniel Calaça, a Gabriel de Melo Neto e um agradecimento especial ao projeto de extensão Cursinho Popular Paulo Freire.

Agradeço às servidoras da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), especialmente às terceirizadas do Restaurante Universitário (RU), que cotidianamente tornaram possível a realização de atividades essenciais para minha trajetória. A partir do serviço de alimentação e também da sensibilidade às várias realidades de diversos estudantes que utilizavam frequentemente o restaurante. Os momentos de rápidas conversas durante as refeições, alimentava-me não só de comida, mas também com coragem para seguir mesmo com medos e inseguranças. Obrigada!

A Universidade Federal de Catalão e ao Instituto de Geografia por me acolherem nesses oito anos para contribuir em minha formação, mas não só como docente em geografia mas enquanto sujeito crítico e que dota de sentido sua ação

Por fim, considero que esses agradecimentos possam expressar a dimensão dos meus afetos, pois sem essas pessoas e determinadas políticas jamais seria possível a concretização desse mestrado. Por fim, agradeço aos movimentos sociais populares que me encaminharam até aqui, obrigada por tantos ensinamentos, MST, ao MAM ao MCP ao Movimento Estudantil, ao Movimento Negro e ao Movimento Feminista.

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo analisar e compreender os fatores determinantes que conduziram ao processo de retorno do Brasil ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), após o período significativo de avanços no combate à insegurança alimentar. Para contextualizar esta preocupante situação, o trabalho realiza uma análise histórica da fome no país, traçando sua evolução desde os estudos pioneiros e fundamentais de Josué de Castro, que denunciaram a fome como uma questão estrutural e geopolítica, até os inquéritos e dados mais recentes sobre insegurança alimentar, com destaque para o agravamento dramático observado durante o contexto da pandemia da Covid-19. Esta abordagem histórica permite evidenciar que a fome no Brasil não é um fenômeno natural ou inevitável, mas sim uma consequência de escolhas políticas e modelos de desenvolvimento. A investigação parte da premissa de que o recrudescimento da fome está intrinsecamente vinculado a um projeto político-econômico de aprofundamento da neoliberalização no país, iniciado de forma mais contundente após 2016. Neste sentido, argumenta-se que a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos públicos primários por vinte anos, representou um marco crucial neste processo. O estudo demonstra, através da análise de dados secundários e documentos oficiais, como o desmonte sistemático de programas sociais estruturantes foi um elemento central neste projeto de neoliberalização. Especial ao enfraquecimento e desestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública fundamental que articula apoio à agricultura familiar, abastecimento alimentar, formação de estoques estratégicos e acesso a alimentos saudáveis por meio de compras governamentais diretas e da destinação a redes socioassistenciais e equipamentos públicos como restaurantes populares e escolas. A pesquisa evidencia que a combinação perversa do teto de gastos (EC 95/2016), que limitou drasticamente os recursos disponíveis, com a descontinuidade administrativa e o desmantelamento proposital da execução de programas como o PAA, criou um cenário nefasto de vulnerabilidades sociais. Este cenário foi exponencialmente agravado pela crise sanitária e econômica decorrente da pandemia de Covid-19, levando a aumentos recordes nos índices de insegurança alimentar, especialmente em sua forma mais grave (fome), culminando com o retorno do país ao Mapa da Fome da FAO. Conclui-se, portanto, que o retorno do Brasil a este mapa não foi um evento fortuito ou resultado apenas de crises conjunturais, mas sim a consequência direta e previsível de um projeto político deliberado de austeridade fiscal extrema, desmonte do Estado Social e neoliberalização, que desarticulou as políticas e programas construídos ao longo de décadas para enfrentar a fome como uma questão de direitos humanos e cidadania. A compreensão deste processo é vital para a formulação de estratégias futuras efetivas de combate à fome e reconstrução do sistema de proteção social.

Palavras Chaves: Fome; Segurança Alimentar; PAA; Políticas Públicas; Soberania Alimentar.

RESUMEM:

El presente estudio tiene como objetivo analizar y comprender los factores determinantes que condujeron al proceso de regreso de Brasil al Mapa del Hambre de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), después de un período significativo de avances en la lucha contra la inseguridad alimentaria. Para contextualizar esta preocupante situación, el trabajo realiza un análisis histórico del hambre en el país, trazando su evolución desde los estudios pioneros y fundamentales de Josué de Castro, quien denunció el hambre como una cuestión estructural y geopolítica, hasta las encuestas y datos más recientes sobre inseguridad alimentaria, con énfasis en el agravamiento dramático observado durante el contexto de la pandemia de Covid-19. Este enfoque histórico permite evidenciar que el hambre en Brasil no es un fenómeno natural o inevitable, sino una consecuencia de decisiones políticas y modelos de desarrollo. La investigación parte de la premisa de que el recrudecimiento del hambre está intrínsecamente vinculado a un proyecto político-económico de profundización de la neoliberalización en el país, iniciado de manera más contundente después de 2016. En este sentido, se argumenta que la aprobación de la Enmienda Constitucional n° 95/2016, que estableció un techo para el gasto público primario durante veinte años, representó un hito crucial en este proceso. El estudio demuestra, a través del análisis de datos secundarios y documentos oficiales, cómo el desmantelamiento sistemático de programas sociales estructurantes fue un elemento central en este proyecto de neoliberalización. Se destaca el debilitamiento y desestructuración del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), política pública fundamental que articula el apoyo a la agricultura familiar, el abastecimiento alimentario, la formación de reservas estratégicas y el acceso a alimentos saludables por medio de compras gubernamentales directas y la destinación a redes socio-asistenciales y a equipamientos públicos como restaurantes populares y escuelas. La investigación evidencia que la combinación perversa del techo de gastos (EC 95/2016), que limitó drásticamente los recursos disponibles, con la discontinuidad administrativa y el desmantelamiento premeditado de la ejecución de programas como el PAA, creó un escenario nefasto de vulnerabilidades sociales. Este escenario fue agravado exponencialmente por la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia de Covid-19, llevando a aumentos récord en los índices de inseguridad alimentaria, especialmente en su forma más grave (hambre), culminando con el regreso del país al Mapa del Hambre de la FAO. Se concluye, por tanto, que el regreso de Brasil a este mapa no fue un evento fortuito ni resultado tan solo de crisis coyunturales, sino la consecuencia directa y previsible de un proyecto político deliberado de extrema austeridad fiscal, desmantelamiento del Estado Social y neoliberalización, que desarticuló las políticas y programas construidos a lo largo de décadas para enfrentar el hambre como una cuestión de derechos humanos y ciudadanía. La comprensión de este proceso es vital para la formulación de estrategias futuras efectivas de combate al hambre y reconstrucción del sistema de protección social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa das Áreas Alimentares no Brasil conforme Josué de Castro (2007).

Figura 2 – Níveis de (in)segurança alimentar por Macrorregiões.

Figura 3 – Níveis de (in)segurança alimentar segundo Raça/Cor nos anos de 2021 e 2022.

Figura 4 – Níveis de (in)segurança alimentar segundo a Escolaridade.

Figura 5 – Evolução da fome no Brasil: população afetada pela (in)segurança alimentar de 2004 à 2020 por macrorregiões.

Figura 6 – Evolução do PAA por modalidade de 2003 à 2019.

Figura 7 – População no Brasil por situação do domicílio rural e urbano de 2012 à 2022.

Figura 8 – Quantidade de fornecedores beneficiários do PAA de 2003 à 2019.

Figura 9 – Montante dos recursos investidos pelo Governo Federal em compras do PAA em todas as modalidades no Brasil e por Região.

Figura 10 – Relação de beneficiários-fornecedores e quantidades de alimentos do PAA de 2011 à 2018.

Figura 11 – Valores do orçamento anual: inicial e executado.

Figura 12 – Alocação anual de recursos no PAA de 2003 à 2010 em diferentes modalidades.

Figura 13 – Execução do PAA de 2016 à 2019.

Figura 14 – Execução do PAA de 2020 à 2022.

Figura 15 – Execução do PAA de 2016 à 2025.

Figura 16 – Projetos e propostas formalizados por ano do PAA.

Figura 17 – Situação de Segurança alimentar no Brasil de 2004 à 2018.

Figura 18 – Distribuição da (in)segurança alimentar no Brasil por domicílio e localização urbana e rural de 2021 à 2022.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças entre Soberania e Segurança Alimentar.

Quadro 2 – Marcos históricos na construção do direito humano à alimentação no Brasil de 1946 à 2003.

Quadro 3 – Orçamentos aplicados no PAA por região de 2012 à 2018.

Quadro 4 – Valores do salário mínimo, cesta básica de alimentos e o poder de compra de 2020 à 2022.

LISTA DE /SIGLAS

1. **BCEN** – Banco Central do Brasil.
2. **BE** – Boletins Epidemiológicos.
3. **CNA** – Comissão Nacional de Alimentação.
4. **CAPS** – Centro de Atenção Psicossocial.
5. **CIBRAZEM** – Companhia Brasileira de Armazenamento.
6. **Cobal** – Companhia Brasileira de Alimentos.
7. **CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
8. **COVID-19** – Coronavírus Disease 2019 (Doença causada pelo novo coronavírus identificada em 2019).
9. **CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social.
10. **DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.
11. **EBIA** – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.
12. **EBIA** – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.
13. **FAO** – Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura).
14. **FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.
15. **FMI** – Fundo Monetário Internacional.
16. **FISI/ONU** – Fundo Internacional de Socorro à Infância.
17. **FFCLRP** – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto.
18. **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
19. **IAPI** – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários.
20. **IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
21. **INAN** – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.
22. **INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
23. **LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social.
24. **MEP** – Movimento Ética na Política.
25. **MST** – Movimento Sem Terra.
26. **MUC** – Moradia Universitária do Cerrado.
27. **OMC** – Organização Mundial de Comércio.
28. **ONU** – Organização das Nações Unidas.
29. **PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos.
30. **PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos.

31. **PAP** – Programa de Abastecimento Popular.
32. **PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento.
33. **PENSSAN** – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.
34. **PIB** – Produto Interno Bruto.
35. **PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar.
36. **POF** – Pesquisa de Orçamentos Familiares.
37. **PRONAN** – Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.
38. **PT** – Partido dos Trabalhadores.
39. **PUCRS** – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
40. **PBF** – Programa Bolsa Família.
41. **RU** – Restaurante Universitário.
42. **SAPS** – Serviço de Alimentação da Previdência Social.
43. **SCA** – Serviço Central de Alimentação.
44. **SISAN** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
45. **SFN** – Sistema Financeiro Nacional.
46. **SUNAB** - Superintendência Nacional de Abastecimento.
47. **SUS** – Sistema Único de Saúde.
48. **TCC** – Trabalho de Conclusão de Curso.
49. **UNESP** – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
50. **USAID** – United States Agency for International Development.
51. **USP** – Universidade de São Paulo.
52. **EUA** – Estados Unidos da América.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	12
DA EXPERIÊNCIA À ANÁLISE: TRAJETÓRIA, CONCEITOS E MÉTODOS PARA INVESTIGAÇÃO DA LUTA CONTRA A FOME	12
1.1 Introdução: mais uma trajetória atravessada pela fome	12
1.2 O Fenômeno Pandêmico da Fome	18
CAPÍTULO II	23
FOME E CAPITALISMO NO BRASIL: ORIGENS DE UMA ESCASSEZ SOCIALMENTE PRODUZIDA	23
2.1 Conceitos Introdutórios	23
2.2 Contextualização histórica da fome no Brasil	40
2.3 Iniciativas para o Combate à Fome: entre avanços e retrocessos	47
2.4 O retorno ao mapa da fome: desmonte das políticas públicas e o agravamento da condição da fome pela covid-19	60
CAPÍTULO III	72
O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO	72
3.1 A criação do PAA no marco das políticas de segurança alimentar e agricultura familiar no Brasil	72
3.2 Os pilares do programa: garantia de preços, acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e circuitos curtos de comercialização	84
3.3 Dados do Programa de Aquisição de Alimentos em 2021 – 2022	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	104

CAPÍTULO I

DA EXPERIÊNCIA À ANÁLISE: TRAJETÓRIA, CONCEITOS E MÉTODOS PARA INVESTIGAÇÃO DA LUTA CONTRA A FOME

1.1 Introdução: mais uma trajetória atravessada pela fome

Prematuramente as questões relacionadas à pobreza e à miséria me causaram indagações: Ocupar lugares e contextos onde a preocupação e a angústia para garantir o "básico para a vida" era algo cotidiano, me fizeram perceber, ainda criança, que as condições para a obtenção de alimentos, o acesso à moradia e a educação de qualidade não alcançavam algumas pessoas de modo geral.

Nascida em Guaíra, cidade pequena do interior profundo de São Paulo, a rotina era sair da escola e ir trabalhar com minha mãe na função de empregada doméstica. Percebi que nem todas as crianças trabalhavam após sair da escola e também não pareciam se preocupar com o aluguel de sua casa ou com o que iriam comer durante o dia. Diante disso, percebi que, assim como tantos outros jovens do meu bairro, estávamos submetidos a sina de aprender a trabalhar, antes mesmo de brincar.

Me chamava atenção o modo como as crianças, na minha escola, lidavam com os alimentos: havia uma interação diferenciada no momento da refeição pois, o refeitório era um ambiente agitado (as crianças saíam apressadamente das salas de aula para chegarem à tempo de se alimentarem uma ou, até mesmo, mais de uma vez). Ficávamos animados e fazíamos festa em dia de macarronada, pois na maioria das vezes o lanche era leite com bolachas/biscoitos e não garantia a saciedade da fome diante do contexto. Foram muitos os momentos em que a única refeição do dia era pão com manteiga.

O café da manhã 'completo' nem sempre chegava à escola. Não entendíamos por que não chegava; só sabíamos da fome, da vontade de comer, portanto algumas das pessoas que trabalhavam na instituição, por vezes, nos enxergavam como 'pobres esfomeados' (em dias de macarrão não havia repetição), por isso também era comum pedir para encher o prato. Com muito trabalho e ajuda da vizinhança (familiares e amigos) do bairro, foi possível que minha família, constituída por eu, minha mãe e dois irmãos, não precisássemos vivenciar a ausência completa do alimento. No entanto, as dificuldades para obtê-lo, além da monotonia alimentar escancarada, faziam-me sentir raiva e muita indignação. Minha mãe pedia a Deus pela nossa saúde e eu pedia a ele um trabalho ou algo que me possibilitasse ganhar dinheiro para ajudá-la.

É através desse desconforto que presenciei que nasce o interesse em estudar a questão da fome como uma das faces da desigualdade social. O objeto desse estudo é consequência primeiramente, da minha experiência no mundo, resultante dos enfrentamentos a pobreza e a miséria que atravessei. Nesse sentido, realizar uma pesquisa sobre a fome implica rememorar as raízes do meu descontentamento com a desigualdade, a qual estava sujeitado a minha família, assim como a comunidade onde nasci e cresci. No entanto, nem sempre considerei a educação uma ferramenta possível para alteração dessas experiências. Mesmo assim, continuei e compreendi que, como nos ensina Paulo Freire (1996), a educação não transforma o mundo, mas muda as pessoas, e as pessoas transformam o mundo.

Por ser primogênita em uma família pobre, além de ser responsável pelo cuidado dos meus irmãos e da casa, comecei a trabalhar com nove anos de idade; ajudava a minha mãe com as faxinas para pagar as contas de casa. Nesse contexto, a escola tornou-se para mim um lugar de menor importância e, com muita dificuldade, concluí o ensino médio na Escola Estadual Dalva Lellis Garcia do Prado.

Tal situação transformou-se quando ingressei no grêmio estudantil, na oitava série do Ensino Fundamental II - anos finais, em 2010, pois dialogava-se sobre a realidade em que situava a nossa escola: desafios impostos pela pobreza em que as famílias vivenciavam. O grupo identificou alguns problemas, bem como: a alimentação que era oferecida, isto é, as condições que ofereciam; a inativação da horta e a ocupação do espaço que deveria ser utilizado para alimentação em quantidade e qualidade; a má estrutura escolar e sua ergometria má utilizada; o fato da biblioteca estar sempre fechada; questões relacionadas a violências (furtos e brigas). Uma experiência bastante rica em termos de luta estudantil, pois nenhum de nós que compunha esse grupo compreendia a magnitude de tais problemas que consideramos solucionar.

Nessa circunstância, fui apresentada ao Conselho Municipal da Juventude da cidade de Guaíra/SP, onde atuei por dois anos como representante da sociedade civil. Através desse contato, conheci o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e considerei o ingresso em uma Universidade Pública como oportunidade de alcançar melhores condições de vida.

Ao finalizar ciclo escolar, eu e minha família nos mudamos para outro município chamado Franca, no interior de São Paulo e assim que cheguei fui empregada em uma franquia de supermercados. A partir da aproximação com outras pessoas, soube da existência de um projeto de cursinho pré-vestibular organizado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), o cursinho Popular Serviço de Extensão Universitária (S.E.U). Nesse momento, ainda sentia a revolta pelo desgaste submeter-me à função de trabalhar constantemente para sobreviver e

ainda assim, no final do mês lidar com a escassez. Diante disso, o retorno para sala de aula representa uma alternativa para alteração dessa condição.

O cursinho Popular Serviço de Extensão Universitária (S.E.U) fundado no ano de 1997 por estudantes do campus da Unesp-Franca visava atender especialmente estudantes de escolas públicas e com renda inferior a um salário-mínimo e meio. No cotidiano conheci as bandeiras de luta que o projeto evidenciava: combate à fome, ao desemprego, luta por moradia, transporte e educação pública de qualidade. Elementos que confluem diretamente com as minhas inquietações e que ao serem debatidas em reuniões, nas aulas e outros eventos do projeto promoveu acolhimento e fortalecimento da formação educacional.

Lembro-me que, no primeiro mês, de ser inserida em movimentos organizados e o próprio cursinho mantinha uma frente combativa na luta em defesa da educação pública. Lembro também do contato com o Fórum Estadual de Cursinhos Populares em 2015, no município de Santos, no litoral do estado de São Paulo, foi um divisor de águas. Foi nesse espaço que conheci um pouco da história da escritora Carolina Maria de Jesus (1914-1977). O encontro com a escrita de Carolina me fascinou desde o primeiro momento que tive acesso ao livro *Quarto de Despejo: Diário de uma favelada* (1960), pois a obra é escrita no formato diário e provocou em mim uma indignação em compreender como esse contraste entre abundância, escassez e desperdício se enunciam no contexto urbano e de que modo tem sido efetivo alguns processos de combate à miséria coletiva.

Após três anos de cursinho popular, a persistência da pobreza em minha vida continuava a me incomodar. Foi quando me mudei para o estado de Goiás para cursar Geografia na Universidade Federal de Catalão no ano de 2017. Na universidade a situação piorava pois desempregada e sem acesso às políticas de assistência estudantil, eu sentia um medo profundo de precisar largar tudo e retornar para casa onde minha família morava. Não havia Moradia Estudantil, o Restaurante Universitário (RU) estava fechado por questões burocráticas. Diante disso, tornou-se necessário vincular-me novamente às lutas políticas do movimento estudantil na tentativa de pressionar as estruturas administrativas da universidade para reabertura do restaurante universitário e ampliação da quantidade de bolsas para custeio de aluguel.

Depois de muitas lutas o restaurante universitário é reaberto, consolidam-se os trâmites para construção da Moradia Universitária do Cerrado (MUC), após quatro anos lanço-me no processo de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) compreendendo que o tema da fome ainda ecoava em mim. Diante disso, sugeri a investigação das contribuições da obra *Quarto de despejo: diário de uma favelada* (1960), de Carolina Maria de Jesus, para o avanço dos estudos da Geografia da fome (fundamentado no Brasil a partir da produção de Josué de Castro (1908 - 1973).

Atualmente, como estudante do programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Catalão, visando a continuidade de pesquisas relacionadas à condição de pobreza e miséria no Brasil, na tentativa de aprofundar, problematizar e investigar as causas e efeitos dos fenômenos produzidos pela fome, este trabalho, propõe analisar os elementos que levaram o Brasil a retornar ao mapa da fome, assim como evidenciar o contexto em que isso ocorre.

O objetivo dessa pesquisa é compreender como se deu o processo de retorno do Brasil ao mapa da fome produzido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Analisando as implicações desse retorno em relação ao processo de desmonte das políticas sociais. O presente estudo contextualiza o histórico da fome no Brasil abordando a evolução desse fenômeno nos estudos de Josué de Castro até os dados mais recentes dos inquéritos sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19.

Em seguida, busca descrever as políticas públicas implementadas no país para combater a fome e a miséria destacando a contribuição de iniciativas como o trabalho de Betinho¹ e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)², além de compreender seus impactos e resultados na saída do Brasil do mapa da fome (2014). Por fim, o trabalho busca descrever os fatores que levaram ao retorno do Brasil ao mapa da fome (2022) com ênfase no desmonte das políticas públicas de combate à fome e no agravamento das condições de insegurança alimentar provocadas pela pandemia.

Para compreender a relação entre a fome e a população brasileira durante a pandemia da COVID-19, considerando os arranjos da economia política desde 2016, esta pesquisa adotará uma abordagem metodológica de análise qualitativa. Os dados foram coletados a partir do I e II Inquérito sobre Insegurança Alimentar no Contexto da COVID-19 no Brasil e conduzidos pela Rede Brasileira de Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN).

A análise dos documentos possibilitou a interpretação aprofundada das narrativas e estatísticas apresentadas nos inquéritos com o objetivo de identificar padrões, tendências e correlações entre a insegurança alimentar e os fatores socioeconômicos relevantes. Segundo Bardin (2011), a análise do conteúdo é uma metodologia eficaz nas ciências humanas, porque possibilita uma interpretação sistemática e objetiva do conteúdo das comunicações sendo especialmente útil para compreender fenômenos sociais complexos como a fome.

¹ Hebert José de Sousa (1935-1997) foi um sociólogo e militante da luta contra a fome no Brasil, liderando um dos movimentos mais significativos dessa temática, fundou a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida.

² Programa instituído pela Lei 10.696/2003 que realiza a compra de produtos alimentícios produzidos pela agricultura de subsistência com preços acessíveis e repassa a redes socioassistenciais como escolas, hospitais, abrigos e entre outras.

Ademais, o presente trabalho está organizado em três capítulos: no primeiro, explicita-se a justificativa e a relevância do tema da fome e também apresenta-se um breve contexto histórico da fome no Brasil, principalmente em relação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); no segundo capítulo evidencia-se a evolução do fenômeno da fome desde os estudos de Josué de Castro até os dados mais recentes dos inquéritos sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 e também explicita-se organizações sociais que atuaram no combate a fome e reivindicaram a criação de políticas sociais, destacando a contribuição de iniciativas como o trabalho de Betinho e o Programa Fome Zero compreendendo a conjuntura sociopolítica que levou o país à sair do mapa da fome, em 2014, assim como compreende os fatores que levaram ao retorno do Brasil ao mapa da fome, em 2022; isto é, com o agravamento das condições de insegurança alimentar provocadas pela pandemia. Analisaremos também os elementos que constituem as políticas públicas, destacando o contexto em que foram implementadas (as condições históricas), sua efetivação e alguns conceitos considerados essenciais para realização da presente pesquisa.

No terceiro e último capítulo, apresentamos ademais os princípios do Programa de Aquisição de Alimentos e os objetivos da política em relação às mudanças estruturais ocorridas diante do avanço do neoliberalismo na economia brasileira que geraram uma fragilização da política; analisamos alguns indicativos que demonstram o processo de precarização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seus impactos, demonstrando como essa fragilização contribuiu para a deterioração da qualidade de vida da população brasileira.

A pesquisa supracitada foi norteadas em duas estratégias complementares: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A investigação bibliográfica desempenhou um papel fundamental ao possibilitar a identificação e compreensão das abordagens teóricas e metodológicas já existentes sobre o tema, pois foram identificados debates, perspectivas teóricas e autores que embasaram a discussão, contribuindo para o entendimento aprofundado das temáticas relacionadas à fome e às políticas sociais no Brasil; já a pesquisa documental foi realizada com foco nos dados sobre o inquérito sobre a segurança e insegurança alimentar da população brasileira entre 2020 e 2023, à partir de fontes públicas: documentos do IBGE, da Rede Brasileira de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

A análise realizada fundamentou-se em uma abordagem de natureza crítica-explicativa utilizando dados secundários provenientes de documentos públicos disponibilizados pelo IBGE, PENSSAN e POF, explorando como variáveis sociais, políticas e econômicas contribuíram para a intensificação da insegurança alimentar e nutricional no período analisado, visto que, esses dados fornecem subsídios valiosos para compreender a insegurança alimentar nos domicílios brasileiros,

durante o período que abrange a pesquisa, permitindo examinar as relações causais e os fatores estruturais que influenciam o fenômeno da fome. Por meio desse enfoque, foi possível considerar os condicionantes sócio-históricos que moldaram as respostas governamentais, bem como questionar a eficácia das políticas implementadas para atender às populações mais vulneráveis.

O objetivo principal desta análise é mostrar como os dados sistematizados nos documentos refletem as mudanças estruturais ocorridas no PAA. Para isso, foram definidos alguns indicativos como categorias analíticas, sendo eles: 1) Redução de investimentos; 2) Diminuição da participação de agricultores familiares; 3) Enfraquecimento da distribuição de alimentos; 4) Aumento da insegurança alimentar e 5) Impacto nas comunidades rurais. Estes indicativos foram considerados como elementos-chave que orientam a compreensão detalhada do fenômeno estudado, neste caso, as alterações ocorridas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), contribuindo para identificar e analisar os fatores que impulsionaram para a precarização do programa e seus impactos sobre a população. A pesquisa (caráter qualitativo) se apresentou como uma oportunidade valiosa para aprofundar a compreensão sobre o fenômeno da fome, mesmo diante das mudanças ocorridas ao longo de seu desenvolvimento. Nesse sentido, a fome enquanto objeto central da análise, deve ser compreendida no contexto das condições históricas e das relações de poder que moldam essa sociedade. Ademais, espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir de maneira significativa para o debate acerca da segurança alimentar e nutricional e da promoção da justiça social no Brasil.

1.2 O Fenômeno Pandêmico da Fome

O contexto de crise sanitária no Brasil através da disseminação da COVID-19 tornou-se um prato cheio para pensarmos no fenômeno da fome no país, isto é, o tema retorna ao debate central da administração pública e nos vários lares de milhões de brasileiros. O ano de 2020 é marcado por milhares de famílias brasileiras vivenciando situações de extrema vulnerabilidade social observadas no duro cotidiano; além de serem obrigadas a escolher entre garantir o alimento de sua família ou arcar com despesas básicas como o aluguel³. Essa realidade tornou-se frequentemente presente em manchetes jornalísticas ilustradas através de relatos como o de Jaqueline Lima Felix, jovem brasileira de 22 anos, que expressou seu desespero diante da escassez de recursos. Segundo Giovanaz; Stropasolas (2021), aproximadamente 125,6 milhões de brasileiros enfrentam algum grau de insegurança alimentar entre os meses de agosto e dezembro de 2020, dessa forma, representando 59,3% da população.

Segundo Schneider et al (2020), a crise pandêmica acentuou os contrastes na economia brasileira e a retração nas exportações de manufaturados contrapõe o crescimento seletivo de Commodities como a soja, carnes e biocombustíveis. Este contraste é ilustrado através do aprofundamento da crise sanitária que divide-se entre impactos domésticos com desemprego, inflação, diminuição da renda e do poder de compra da população e a intensificação do sistema de exportações com o agronegócio, através da expansão de alimentos citados acima e matérias-primas.

Sabemos que o problema da fome no Brasil decorre do seu processo histórico de formação socioespacial e está arraigado na condição de capitalismo periférico, o que inclui problemas estruturais exemplificados por altos índices de concentração de renda, desemprego e restrição de uso e ocupação da terra. Entretanto, é no período da pandemia da COVID-19 que tais problemas são escancarados. Ou seja, o fenômeno da fome no país expressa a abissal desigualdade social presente nos territórios que predominam a exploração do trabalho para fomento do sistema de exportação de commodities. No âmbito da Geografia, Josué de Castro, destaca-se como um dos pioneiros no estudo sobre o fenômeno da fome, fundamentalmente a partir da obra *Geografia da Fome* (1946). Considerado ativista na luta contra a fome no Brasil, Josué de Castro publicou várias obras e atuou em cargos de administração pública: no Departamento de Saúde Pública do Estado de Pernambuco e como Presidente do Conselho Executivo da FAO. Segundo Campos (2011), as análises atingiram

³ GIOVANAZ, Daniel; STROPASOLAS, Pedro. 125 milhões de brasileiros passaram fome na pandemia, aponta pesquisa. *Brasil de Fato*, São Paulo, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/11/brasil-com-fome-pandemia-e-desmonte-do-estado-agravam-drama-dos-trabalhadores/> acesso em: 07/07/2025.

outros temas coligados, bem como o subdesenvolvimento, desigualdades sociais, saúde pública e reforma agrária.

Josué de Castro denunciava a fome que assolava o mundo (especialmente no Brasil) durante o século XX como expressão do colonialismo do século XVI ao século XIX, evidenciando a fome como o Tabu das sociedades ocidentais. Ele admitia que a fome era uma tema proibido, ademais em um período de grande influência da corrente do determinismo geográfico que dominava boa parte das ciências, como demonstra o excerto abaixo:

O livro Geografia da Fome, publicado em 1946 - um fruto de suas pesquisas anteriores -, foi realmente um marco. Uma análise da fome no Brasil, procurando buscar razões mais profundas da mesma, e com um tema pouco estudado. No entanto, a fome, além de matar mais do que as guerras e as epidemias juntas, era também uma das constantes causas dos conflitos bélicos. As razões do descaso estariam nos interesses de minorias dominantes em ocultar o fato, nos preconceitos quanto ao tema e na própria ciência e técnica ocidentais (Campos, 2011 p. 220).

O trabalho realizado pelo autor citado marca o início de uma história de luta contra a fome no Brasil pela intensa cartografia da distribuição e concentração da alimentação e fome no país. Segundo Castro (2002), a alimentação no Brasil é no mínimo defeituosa e conclui que é consequência de fatores econômicos e sociais, e não de natureza geográfica como era tratada anteriormente. Diante disso, compreende-se a fome como expressão mais perversa face à pobreza e desigualdade social no Brasil, pois esse fenômeno mantém suas origens na violência estrutural que ecoa do sistema de exploração colonial: modelo que se baseou nos limites da produção para agroexportação, ancorado na expropriação da terra, no trabalho escravo e no latifúndio pela monocultura, pois estes são os pilares que mantêm a concentração de riquezas e que negam direitos básicos à maioria da população.

Silvio Luiz de Almeida (2020) chama a nossa atenção identificando que a estrutura fundiária colonial no Brasil moldou uma economia que prioriza o acúmulo de capital por organizações estrangeiras em detrimento do bem estar de sua população, relegando as populações marginalizadas (comunidades negras, indígenas e periféricas) a vulnerabilidade crônica (aspecto que podem ser evidenciados a partir dos dados sobre os níveis de insegurança alimentar e nutricional que atingem especialmente esses grupos). Em consonância com a pesquisadora Aline Corrêa Dias Zuccolotto, doutoranda em Comportamento Alimentar no Laboratório de Nutrição e Comportamento do Programa de Pós-Graduação em Psicobiologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP) da USP:

as famílias negras têm 29% mais probabilidade de enfrentar a insegurança alimentar e 37% mais chances de passar fome quando comparadas com famílias brancas. Um outro fator é a presença de desertos e pântanos alimentares, pois o acesso a

alimentos saudáveis nas periferias é mais escasso. Além disso, existe uma maior prevalência de doenças como obesidade, hipertensão e diabetes, que muitas vezes estão associadas a uma dieta nutricionalmente deficiente (Zuccolotto, 2025 apud Medeiros, 2025).

As desigualdades socioeconômicas, apontado no excerto acima, revela que a pobreza e a fome atingem de forma diferente as populações marginalizadas, pois essa diferenciação impõe ao Brasil estratégias de combate à fome que levam em consideração questões étnicoraciais, regionais, culturais entre outros aspectos determinantes ao acesso dos alimentos em quantidade e qualidade. Nesse sentido, os programas sociais – como o Bolsa Família, o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) –, tornaram-se mecanismos de mitigação da pobreza e da fome que sob o ponto de vista conceitual pode ser entendido como:

a condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras. A desnutrição ou, mais corretamente, as deficiências nutricionais – porque são várias as modalidades de desnutrição – são doenças que decorrem do aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou, ainda, com alguma frequência, do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos – geralmente motivado pela presença de doenças, em particular doenças infecciosas (Monteiro, 2003 p.2).

Essas diferenças entre a fome e desnutrição, citadas acima, podem ser compreendidas através do mapeamento realizado pela FAO, isto é, tal mapeamento dimensiona índices de fome nos países denominados subdesenvolvidos. É importante destacar que o Brasil deixou de compor o mapa da fome no ano de 2014, dessa forma, marcando a importância de políticas estruturantes de redistribuição de renda como o Programa Fome Zero, em 2003, e o Bolsa Família, em 2004. Neste período a insegurança alimentar grave, caracterizada pela ausência de alimentos em quantidade e qualidade, foi reduzida para menos de 5% da população. Mas no ano de 2022, com 15,5% de pessoas em situação de fome (PENSSAN, 2023), o Brasil volta a figurar-se no mapa com 33 milhões de pessoas passando fome. Ressalta-se que esse contexto imbrica-se em processos políticos anteriores que descontinuaram e desmantelaram as políticas sociais, a partir do Golpe Jurídico-parlamentar sofrido pela ex Presidenta, Dilma Rousseff. Diante disso, é instituída uma série de ações que enfraquecem sistematicamente as políticas direcionadas às populações pobres.

Com a Emenda Constitucional 95/2016 congela-se os investimentos da união para o setor social (saúde, educação, moradia, transporte, entre outros...) e o esvaziamento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019. Logo em seguida, no ano de 2020, com o anúncio da pandemia da COVID-19, a situação piora: uma crise sanitária, social e econômica que eleva os patamares de fome à níveis semelhantes aos anos anteriores a criação de programas sociais

de combate à fome. A trajetória do Brasil no mapa da fome da FAO, infelizmente, é uma realidade presente e que não se modifica desde a saída em 2014, compreende-se, então, que as políticas sociais que o asseguraram por oito anos fora do mapa não se efetivaram. Em sua primeira fase, com avanço das políticas de transferência de renda, o país reduziu drasticamente os níveis de fome de 10,7% (em 2004) para 3,5% (em 2013). É importante salientar que, pelas escolhas políticas de representantes do Estado – além da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016 –, o desfinanciamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a fragilização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), esse agravamento leva a população brasileira periférica à retornar a patamares de fome (em 2022) dimensionados a partir dos anos de 2004.

O agravamento da fome no Brasil em 2022 tornou-se uma questão alarmante, pois revelava as contradições profundas nas políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação. Sob a hipótese de que esse cenário decorre, em grande parte, do desmantelamento das políticas sociais, destaca-se o impacto das mudanças no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), idealizado como um dos pilares que combate à insegurança alimentar. O PAA busca promover a integração entre a agricultura familiar e a assistência social fortalecendo economias locais e garantindo alimentos para as populações empobrecidas. No entanto, os recentes cortes orçamentários, reconfigurações normativas e a substituição do programa por novas iniciativas de operacionalização incerta, evidenciam a fragilidade de políticas públicas frente às transformações políticas e econômicas. Dessa forma, busca-se investigar como essas mudanças estruturais contribuíram para o agravamento da fome explorando os determinantes sócio-históricos que moldam esse cenário. Entre os programas sociais que sofreram desmantelamento, o programa citado destaca-se como um bom exemplo.

Criado em 2003, o PAA foi uma das principais ações do Programa Fome Zero com o propósito central de adquirir produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar e distribuí-los gratuitamente para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional nas localidades onde esses alimentos eram produzidos. Ademais, o programa social também tinha como objetivo fortalecer a agricultura familiar ao garantir a comercialização de uma parte de sua produção. Além do mais, tratava-se da primeira política nacional que rompeu com os modelos tradicionais de aquisição governamental baseados em processos licitatórios.

Diversos estudos destacam a contribuição significativa do programa supracitado para as populações rurais, promovendo benefícios como a inclusão econômica de agricultores familiares, a dinamização das economias locais, o estímulo à formação de organizações coletivas, a diversificação da produção e o aumento do autoconsumo nas propriedades familiares. Para mais, o

programa desempenhou um papel relevante na redução da insegurança alimentar e nutricional de populações urbanas e rurais. No entanto, ao longo dos últimos anos, o PAA enfrentou um severo processo de desmonte caracterizado por cortes orçamentários significativos, mudanças normativas e entraves judiciais; durante o governo do ex presidente Jair Messias Bolsonaro o programa foi substituído pelo Alimenta Brasil, que já nasceu cercado de incertezas quanto à sua implementação e efetividade.

Não obstante, o agravamento da fome durante a crise sanitária da COVID-19, influenciado pelo desmonte de políticas sociais, levou a perda de 14 bilhões de reais em recursos que deveriam ser destinados ao programa Bolsa Família, ademais a descontinuidade de sistemas de rede de proteção socioassistencial (escolas, abrigos, postos de saúde, CRAS, CAPS, entre outros), somada à negligência do ex presidente não reeleito, Jair Messias Bolsonaro, coaduna politicamente com o projeto neoliberal e higienista para o desmonte de políticas sociais. Diante disso, institucionalizou-se a fome/miséria à milhares de famílias brasileiras através de discursos de ódio e práticas fascistas mantendo uma postura política criminoso e negligente. Segundo Dieese (2022), o desemprego atingiu o recorde de 14,7% (em 2021), e a inflação de alimentos chegou à 33% nos componentes da cesta básica a partir de 2019 à 2022, pois trata-se de uma combinação perversa entre crise econômica e sanitária alinhada à má gestão pública que despriorizou o direcionamento dos recursos públicos (que são setores fundamentais para a manutenção da qualidade e dignidade da população empobrecida no país) agravando à pobreza (no ano de 2019 à 2021) de 26,4% para 31,4%, dessa forma, representado pela PUCRS (2023), por 4,5 milhões de brasileiros que passaram a viver abaixo da linha da pobreza.

Destaca-se, também, o colapso do Sistema Único de Saúde (SUS) – durante os picos da disseminação do vírus – elevando o custo de vida (moradia, alimentação, transporte, saúde, educação, entre outras) e reduzindo ainda mais a renda familiar: explicitando o retorno do país ao mapa da fome, além de mais de 700 mil mortes pela COVID-19. Toda a análise delineada nas páginas anteriores, demonstra que o fenômeno da fome no país é, antes de tudo, uma crise político-econômica que perscruta um problema estritamente social decorrente da manutenção liberal dentro do Estado.

CAPÍTULO II

FOME E CAPITALISMO NO BRASIL: ORIGENS DE UMA ESCASSEZ SOCIALMENTE PRODUZIDA

2.1 Conceitos Introdutórios

O presente capítulo constitui-se por uma apresentação dos aspectos referentes à condição da fome no Brasil sob o olhar das interdiscursividades políticas, na compreensão do fenômeno da fome, no que tange, o Estado (constituição), compreendendo sua trajetória sócio-histórica e os aspectos conceituais que marcam a politização referente ao tema: arranjos sociais, econômicos e políticos.

Ressaltamos, que o fenômeno da fome, no Brasil, é resultado das desigualdades estruturais consolidadas durante o processo de colonização do território brasileiro; ou seja, a pobreza vai além da falta de renda – os inquéritos sobre insegurança alimentar, no período da pandemia, demonstraram que famílias que recebem uma renda subsidiar (mínima), ainda sim, são atravessadas pela insegurança alimentar – e atravessando o acesso precário a direitos básicos. Essa noção estrutural, do fenômeno da fome, nos reflete sobre conceitos importantes: a Segurança Alimentar e Nutricional; isto é, a própria noção do que é o estado/conceito de fome e, também, sobre o que é o discernimento de Soberania Alimentar. Depreende-se que o conceito (Segurança Alimentar) citado é relativamente novo, pois apresenta-se comumente no século XX, no contexto da pós segunda guerra mundial e começa a ser utilizado por organizações a fim de orientar medidas públicas de combate à fome; ou seja, ele nasce em um momento da história global (do Marco) sobre os direitos humanos, cujo principal objetivo é a orientação e aplicação de estratégias para assegurar o direito à alimentação.

O conceito supracitado mantém relação direta com as dinâmicas macroeconômicas: documentos oficiais de entidades macropolíticas que orientam através do conceito de Segurança Alimentar as políticas públicas (devem ser executadas no âmbito dos governos nacionais) de abastecimento alimentar. Entretanto entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Food and Agriculture Organization (FAO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial de Comércio (OMC) e o Banco Mundial atuam historicamente na defesa dos interesses

de grandes empresas de capitais estrangeiras baseadas na ideologia do livre mercado e de circulação da produção. Segundo Pereira et. al (2012 p. 718),

O organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) criado para cuidar especificamente do tema, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), está completamente ausente e é incapaz de propor políticas de mudanças estruturais aos governos. A FAO se transformou, nas últimas décadas, em um organismo burocrático de pesquisa e registro dos volumes da fome e da desnutrição que atingem a humanidade. Ajuda a denunciar, porém não tem forças para combater suas causas.

O século XX é marcado através dos estudos da fome, sob a ótica social, por se tratar do período em que o problema da desnutrição/subalimentação é evidenciado além das realidades locais. Salienta-se que as organizações internacionais, principalmente a FAO, contribuíram para o processo de evidenciação da fome como um problema social. Josué de Castro (1946) nos ensinou que a fome é, antes de tudo, um problema de produção, má distribuição e acesso aos alimentos porque não depende apenas de condições ambientais. Dessa forma, a fome é um problema estrutural e persistente em ambos períodos de transformações sócio-econômicas para a manutenção da vida.

Interpretando o fenômeno da fome como a expressão mais profunda das desigualdades sociais do país, tratando-se de um fenômeno multidimensional e que transcende a insuficiência de renda e abarca a privação de acesso à saúde, educação, moradia digna e, fundamentalmente, alimentação adequada, a compreensão da constituição do território brasileiro é chave para conhecer as raízes da fome no Brasil. Indicadores como a linha da pobreza monetária (R\$ 210 per capita mensais, segundo o IBGE, 2022) e a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), utilizada como parâmetro de medidas no inquérito nacional da Rede PENSSAN (2023), revelam que a fome não é mera carência calórica, mas resultado de desigualdades sociais, pois, no período da pandemia, foram 33 milhões de brasileiros vivendo em insegurança alimentar grave, majoritariamente pessoas negras, periféricas e nordestinas (grupos historicamente marginalizados). O conceito de pobreza, portanto, opera-se como lente analítica que denuncia a precariedade socioeconômica e consolida-se em privação alimentar, evidenciando que combater a fome exige enfrentar estruturas excludentes.

Entretanto, há diversas formas para medirmos os níveis de pobreza e, consequentemente, de fome em todo o mundo; já no Brasil, a medição é orientada a partir da compreensão das condições de acesso à bens e serviços, incluindo a produção e o consumo de alimentos, a equivalência do salário mínimo, renda domiciliar e per capita, entre outros indicadores. Portanto, está intrinsecamente relacionada pela lógica econômica adotada pelo Estado e por demandas incutidas por empresas (privadas) aos setores públicos; isto é, marcada pela concentração de renda, dependência de modelos extrativistas, priorização de setores que aprofundam as desigualdades

desde o período colonial com a economia escravocrata e latifundiária, até as políticas neoliberais das últimas décadas como a austeridade fiscal e a desregulamentação de direitos trabalhistas. Dessa forma, o Brasil consolidou um sistema que beneficia elites econômicas em detrimento da qualidade de vida da maioria da população. Com a profunda concentração fundiária e de renda, citada anteriormente, as políticas sociais de combate à fome não garantem a erradicação do problema, mas, ao contrário, criam formas de minimizar o impacto radical da escassez de alimentos em lares por todo o país, além de atuarem para mitigar as relações conflituosas entre capital e trabalho.

A crítica ao modelo estabelecido pelo mapa da FAO nos mostra que o principal objetivo não é erradicar a fome sob as orientações desses organismos, mas abrandá-la. Dessa forma, o conceito de segurança alimentar, prevê que o Estado garanta acesso aos alimentos por estratégias, bem como: restaurantes populares, ampliação de estratégias para acolhimento trabalhista e auxílio financeiro às camadas mais empobrecidas. No entanto, este segmento propõe intervenções relacionadas na condição de maior evidência do problema, ou seja, entre circuito de produção, comercialização e acesso. Diante disso, o conceito de segurança alimentar atua sob a “ideia” dos aspectos de consumo de alimentos pela população e não questionando a produção e distribuição dos mesmos. Sobre isso, José Raimundo Sousa Ribeiro Junior (2008) explica:

De todo modo, o entendimento da segurança alimentar construído por essas instituições está sempre fundamentado na relação entre a oferta e a procura de alimentos. Não importa se acento está na produção (oferta) ou na renda (demanda solvente); de todo modo prevalece o entendimento de que a insegurança alimentar é provocada por um desequilíbrio na oferta ou na procura, que se manifesta na ausência de estoque alimentares ou na renda insuficiente de parte da população para adquirir os alimentos. O discurso e as ações tomadas por essas instituições tentam fazer crer que seja possível organizar e equilibrar essa relação entre a oferta e a procura de alimentos e que somente assim pode-se garantir a segurança alimentar de todos (Ribeiro, 2008 p.73).

Ou seja, o autor nos explica a relação entre oferta e procura como eixo central nas concepções formuladas sobre o combate à fome por diversas instituições, pois tanto a produção insuficiente de alimentos quanto a inadequação da renda de uma parcela da população, emergem como causas fundamentais da insegurança alimentar e podem aparecer como um desequilíbrio nesse circuito produtivo capaz de ser alterado à medida em que se redistribui a renda a populações mais pobres; isto é, perpetuado o discurso alegando que o equilíbrio entre essas duas dimensões seria capaz de garantir a segurança alimentar para todos. No entanto, é necessário questionar em que medida tais abordagens realmente consideram as dinâmicas socioeconômicas e históricas que perpetuam as desigualdades no acesso aos alimentos levantando novos elementos para a análise crítica deste fenômeno social.

Essa compreensão (presente nas relações políticas internacionais) contribui para arranjos que atravessam diretamente os processos de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas e programas sociais. Tais instituições, ao nível global, reforçam abordagens economicistas sugerindo que a fome pode ser resolvida apenas com “ajustes de mercado” sem questionar as estruturas geradoras da fome.

De acordo com Pereira et.al. (2012), a segurança alimentar é o conceito que orienta as políticas públicas de combate à fome adotada pelos governos e que, baseada no princípio de que todas as pessoas possuem o direito à alimentação, é responsabilidade do Estado a garantia dos recursos necessários para que a população de seu país se alimente adequadamente. E para implementar essa política, os governos utilizam diversos mecanismos: distribuição de alimentos, cestas básicas, tíquetes de refeição, refeitórios populares geridos pelo setor privado (subsidiado pelo Estado) à população, além de programas de repasse financeiro. Ressalta-se também que a segurança alimentar é frequentemente tratada como questão de disponibilidade em estoques de alimentos e das condições de acesso relacionadas às rendas da população e da quantidade de alimentos. Nesse sentido, o enfrentamento ao fenômeno da fome fica restrito às condições de ofertas e demanda de alimentos. Essa noção é problemática porque restringe as soluções que são por vezes paliativas e/ou de mitigação do problema.

Compreendendo as dimensões elencadas acima, ressaltamos outro fator importante que é escamoteado em detrimento de políticas imediatistas: o controle dos sistemas alimentares pelo povo de cada território. Isto é, significa dizer que o conceito de segurança alimentar é parte de um discurso ideológico político realizado por entidades que não respeitam (e não querem respeitar) a importância da soberania de um povo sobre a sua forma de produção de alimentos.

Compreende-se, sob essa ótica, que a própria população brasileira deve ter o direito de definir suas políticas agrícolas e alimentares, como reivindicado no movimento Via Campesina, nos anos de 1990: que o Brasil alcance a Soberania Alimentar em contraposição ao modelo hegemônico de Segurança Alimentar. Ou seja, é constituído que o direito à alimentação seja norteado pelas seguintes indagações: como e para quem produzimos os alimentos?

Conforme Pereira et.al. (2012 p.714), a soberania alimentar compreende o conjunto de políticas públicas e sociais que devem ser implementadas por todas as nações em seus territórios (povoados, municípios, regiões e países) com o objetivo de assegurar a produção de alimento indispensável à sobrevivência da população local, mas que deva ser pensado (de acordo com a singularidade) através da própria população. Nesse sentido, tal conceito vai além da segurança, pois enfatiza a

produção agrícola com base no protagonismos e pressupostos populares para produzir sua alimentação de forma autônoma.

Diante disso, o direito à alimentação é universal e deveria ser garantido a todos, independente da condição social, cor, etnia, localização, crença religiosa, gênero ou idade (Pereira et al., 2012). Entretanto, o capitalismo globalizado e financeirizado tem sistematicamente violado esse direito subordinando o acesso aos alimentos à noção mercadológica para o alcance de acumulação de capital controlados por grandes empresas transnacionais; pois nessas condições, apenas aqueles que possuem maior condição de compra garantem uma alimentação adequada, resultando em profundas desigualdades. Em especial, nos países do hemisfério sul, onde há maior concentração de renda, às populações pobres enfrentam severas dificuldades de acesso aos alimentos, comprometendo sua sobrevivência. O quadro 01 (um) indica, de forma resumida, as principais diferenças entre soberania e segurança alimentar, elucidando os elementos categóricos que compreendem as dimensões estudadas:

Quadro 1 – Principais diferenças entre Soberania e Segurança Alimentar

Soberania Alimentar	Segurança Alimentar
Foco em como e por quem os alimentos são produzidos.	Foco na disponibilidade e acesso alinhado à quantidade.
Prioriza modos de produção local, agroecológico e cultural.	Utilização da transgenia e do agronegócio para barateamento da produção.
Rejeita concepções produtivas ancoradas na produção mercadológica dos alimentos.	Forte interação e alinhamento à Organização Mundial do Comércio (OMC) e FAO.
Defendida por movimentos sociais que historicamente lutam contra as desigualdades sociais: Movimento Sem-Terra (MST) e Via Campesina.	Promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).
Crítica, emancipatória e territorial	Modelo de gerência do avanço ou recuo da fome no mundo.

Fonte: Dicionário da Educação do Campo, 2012 /Org. Bruna Alves, 2025.

Sob o conceito de segurança alimentar, imagina-se a superação completa da fome. Contudo, o que se observa na prática, trata-se de uma “gerência” do fenômeno da fome, pois preserva a ordem de exploração vigente. Isto é, o Estado desempenha um papel crucial nesse processo de controle e manutenção dessas relações de poder – mesmo subsidiando – reforçando as desigualdades sociais e econômicas que dificultam o acesso ao alimento para as populações mais vulneráveis. Ressaltamos que a figura do Estado elenca-se como ferramenta fundamental para a alteração da realidade de

milhares de pessoas em situação de pobreza no Brasil, pois é discorrido a partir de Josué de Castro (1946). Aliado à isso, a ideia de planejamento, como instrumento de ação do Estado, ao buscar ordenação sociopolítica e econômica consoante aos interesses das instituições privadas com interesses de suas populações agravam as condições de insegurança alimentar. Isso ocorre quando a produção de alimentos é voltada para a exportação (commodities), enquanto as comunidades locais enfrentam escassez de itens básicos. Dessa forma, o crescimento econômico do país materializa-se de maneira desigual.

Mesmo com a publicação da obra *Geografia da Fome* (1946), de Josué de Castro, e outras iniciativas históricas voltadas ao combate à fome no Brasil (políticas públicas e movimentos sociais), a noção dominante manteve-se na crença de que a fome era decorrente exclusivamente da escassez de alimentos, pois essa perspectiva ignora fatores estruturais como a má distribuição de terras, a desigualdade social e a concentração de renda que perpetuavam a fome mesmo em contextos onde a produção de alimentos era suficiente para atender às necessidades da população. Observa-se, como exemplo dessa condição, nos anos de 1970, durante o período de alta produção agrícola no Brasil, conhecido como a Revolução Verde. Apesar do avanço tecnológico e do aumento significativo na produção de alimentos, grande parte das terras estavam concentradas nas mãos de poucos proprietários, dessa forma gerando (como consequência) dificuldade ao acesso da população mais pobre à produção agrícola.

Em oposição a esta compreensão, o trabalho do economista Amartya Sen, *Pobreza e Fome* (1981), desafiou a hipótese da escassez, pois argumenta que a causa da fome é denominada “falha de direito”; isto é, pode ocorrer mesmo quando há estoques alimentares disponíveis. Nesse caso, rejeita a noção de que a causa central da fome está na oferta e demanda da produção de alimentos. Para ele, o direito define-se como conjunto de mecanismos legais, econômicos e sociais que permitem uma pessoa obter alimentos por meio da troca, do salário, do auxílio governamental e/ou produção própria. Segundo o autor, em todas as composições sociais, cada sujeito possui um conjunto de direitos que representam as diferentes combinações de bens de serviços acessíveis (Sen, 1981); isto é, tais direitos configuram-se como coleções de alternativas que a pessoa pode escolher livremente dentro das suas condições. Entretanto, os direitos desses sujeitos alteram-se conforme o arranjo societal, ou seja: se o preço do algodão despencar no mercado internacional, naquele ano, os produtores de algodão verão seu direito falhar e estarão expostos à situação de fome. Ressaltamos que a falha no direito decorre da incapacidade de produzir e acessar alimentos mesmo estocados no mercado; ou seja, estão relacionadas ao desemprego em massa, alterações na inflação, quebra de

sistemas de troca – como a concentração de terra que impede agricultores de produzir – e a falta de uma rede de proteção social garantida pelo Estado.

A abordagem apresentada por Amartya Sen (1981), alicerçada na ideia de interrupção pontual do acesso individual aos recursos a sobrevivência humana, revela-se insuficiente para a compreensão do fenômeno da fome e sua persistência no Brasil, pois trata a fome como “erro passível de ser corrigido através de mecanismos de mercado e/ou ajustes institucionais”. Compreendendo o fenômeno da fome como uma falha, sob o olhar de Sen (1981, a realidade brasileira (não podemos ignorar que a miséria e a escassez fazem parte de um projeto histórico de segregação e exclusão) expõe um Estado que realiza a manutenção da segregação pela via da concentração de terras onde 1% detém 48% das terras, segundo INCRA (2022). Ademais a racialização da pobreza impõe 70% das pessoas em situação de insegurança alimentar sejam pretas e/ou pardas; portanto, não são erros pontuais e sim parte da instrumentalização do poder que visa a manutenção hierárquica de quem se beneficia da escassez.

Enquanto Amartya Sen (1981) atribui a fome como uma falha ancorada no direito individual de consumo de alimentos, João Bernardo, em sua obra *Labirintos do Fascismo: na encruzilhada da ordem e da revolta* (2015), demonstra, através da Fome de Bengala na Índia, em 1943, o resultado da política colonial Britânica que arquitetou a morte de 3 milhões de pessoas pela fome como um problema institucionalmente produzido. Tal genocídio demonstra radicalmente como a fome foi utilizada para manutenção do poder, ou seja, escolhas políticas que transformam os alimentos em mercadoria. Ademais, explica que a escassez alimentar que devastou a região em 1943 não foi apenas uma consequência natural, mas foi agravada pelas políticas coloniais britânicas que priorizavam interesses econômicos externos em detrimento das necessidades locais evidenciando como os sistemas políticos e econômicos desiguais podem perpetuar a fome e intensificar catástrofes humanitárias, transformando-a em símbolo da negligência e exploração colonial no contexto do século XX.

É importante destacar que a ocupação japonesa da Birmânia (principal fornecedor de arroz da província de Bengala) provocou uma interrupção no abastecimento, gerando a crise alimentar que começou no final de 1942 e teve seus efeitos mais graves em 1943 e prolongando-se até meados de 1946. Apesar dessas mudanças de longo prazo, os impactos imediatos foram catastróficos devido à dinâmica específica do conflito armado, pois, segundo João Bernardo (2015, p.1100), ocorreu em um contexto de transformações profundas na estrutura social e nos sistemas de produção e comercialização, intensificado pela maneira que a guerra foi conduzida.

O pensador marxista João Bernardo, ao criticar às interpretações convencionais sobre a fome de Bengala, desloca o foco das análises técnicas ou institucionais para uma leitura estrutural do capitalismo e do fascismo, pois denuncia o Estado britânico, conjuntamente com as elites locais, por desviarem recursos alimentares para abastecer tropas aliadas, confiscarem embarcações essenciais à subsistência de pescadores e permitirem a especulação de comerciantes que lucravam com a escassez de alimentos.

Ao compreender os aspectos do contexto da fome em Bengala, notamos como o subdesenvolvimento da Índia foi estrategicamente implementado pela economia colonial britânica tornando esse episódio relevante para os estudos sobre o fenômeno da fome no Brasil constituído pelo resultado da lógica econômica capitalista vigente, ou seja, produzido socialmente. Partindo do conceito de desnaturalização da fome, discorrido anteriormente, nota-se que assim como a fome em Bengala foi utilizada para drenar as riquezas do território, a fome no Brasil é também produto da financeirização dos alimentos pelo capital internacional. Sobre isso, o historiador Mike Davis, em sua obra *Holocaustos Coloniais: Clima, fome e imperialismo na formação do terceiro mundo* (2002), oferece amparo para a leitura da desnaturalização da fome e compreendê-la como projetos políticos de extermínio:

As fomes são guerras pelo direito de existência. Embora a resistência à fome na década de 1870 (a parte o sul da África) fosse esmagadoramente local e turbulenta, com poucos casos de organização insurrecional mais ambiciosa, sem a menor dúvida teve muito a ver com as recentes lembranças do terror de estado de repressão do Motim Indiano e da Revolução de Taiping. A década de 1890 foi uma história inteiramente diferente, e os historiadores modernos têm estabelecido com muita clareza a contribuição da seca/ fome na Rebelião dos Boxers, no movimento coreano de Tongkat, na sublevação do Extremismo Indiano e na Guerra de Canudos brasileira, além de inúmeras revoltas no leste e no sul da África. Os movimentos milenaristas que varreram o futuro “terceiro mundo” em fins do século XIX extraíram grande parte de sua ferocidade escatológica da agudeza dessas crises de subsistência e ambientais (Davis, 2002 p.23).

O fenômeno da fome, apresentado no excerto acima, é uma catástrofe social que atinge grupos humanos de forma desigual, ocasionada por amplos fatores e não apenas pela condição ambiental. Sobre isso, enfatiza que toda seca hidrológica tem sempre uma história social (Davis, 2002). Desse modo, o fenômeno da fome pode ser ativado por guerras, depressões e fenômenos climáticos extremos (e até mesmo pela dinâmica chamada de “Desenvolvimento”). Para o autor,

O “amalgama peculiar de modernização e subdesenvolvimento” da Índia - “moderno sistema de transporte, enorme comércio de grãos, alta mobilidade humana (típicos de alguns países avançados)”, combinados com “pobreza, subnutrição, baixa imunidade, falta de saneamento e alta exposição a infecções (característicos de

alguns países ‘subdesenvolvido’)” - determinou uma mortalidade mais alta do que provavelmente sem isso teria existido (Davis, 2002 p.32).

A contradição exposta anteriormente, ancorada na ideia de amálgama de modernização e subdesenvolvimento referente à Índia colonial, serve de subsídio para a compreensão da realidade brasileira, pois assim como outros territórios colonizados, prometeu acabar com a fome e nunca realizou-se; isto é, a ideia de subdesenvolvimento apresenta-se como alternativa a crises do próprio capitalismo, mas resulta no paradoxo estrutural que mantém um discurso alicerçado na noção de progresso e modernização, mas em seu interior aprofunda a fome de milhares de pessoas.

A ideia de subdesenvolvimento, teorizado Celso Furtado (1920-2004), não é um estágio natural, mas sim, uma consequência histórica da organização do capitalismo, assim como da divisão internacional do trabalho, resultante do colonialismo. As bases desse subdesenvolvimento derivam da economia desarticulada de sistemas locais de produção (como a agricultura de subsistência) em favor de cultivos voltados à exportação (como o agronegócio) que resultaram na dinâmica de dependência estrutural de importações de alimentos; pois, dessa forma, enfraquecendo a autonomia alimentar e ampliando territórios de fome no país. Portanto, a exploração sistemática perpetua o subdesenvolvimento e a dependência da superexploração de um povo e de seus territórios.

Nesse sentido, a caracterização de países subdesenvolvidos é marcada por aspectos econômicos instáveis, pois exige dependência de exportação de bens primários; no caso do Brasil o sistema de exportação de commodities agrícolas (central para estrutura produtiva e de acumulação de capital). Marcado por altos índices de desigualdades, essa lógica econômica conduz a persistência da fome nessas regiões e exemplificam a relação de subdesenvolvimento e ausência de soberania alimentar como faces da mesma moeda.

Conforme destacou Davis (2002), nos países capitalistas subdesenvolvidos a terra é utilizada como reserva de valor e como instrumento de especulação ao invés de ser considerada um bem de função social. Enquanto a fome devasta milhares de pessoas, a terra é vista como investimento contra a desvalorização do dinheiro, ou seja, é comercializada com o objetivo de lucro, independentemente da existência de homens e mulheres sem-terra.

É no contexto econômico de reestruturação do capitalismo internacional, após a Segunda Guerra Mundial, que o conceito de subdesenvolvimento torna-se cada vez mais naturalizado para explicações dos problemas sociais no campo e nas cidades brasileiras. Tal conceito contribuiu fortemente para a hierarquização global⁴, caracterizada através de instituições como o Banco

⁴ Citamos o governo de Juscelino Kubitschek, entre os anos de 1956 à 1961, que adotou a noção de desenvolvimento como meta nacional.

Mundial (1944), o Fundo Monetário Internacional (1944) e a Organização das Nações Unidas (1945).

O intenso processo de industrialização brasileiro aprofundou as desigualdades, pois o avanço tecnológico implementado coabitou a superexploração do trabalho e a concentração de renda das populações alijadas de direitos básicos e expostas à marginalização social. Em contrapartida, a crítica que o autor Francisco de Oliveira (2003) constrói rompe com a ideia de que o subdesenvolvimento é um problema técnico alinhado à falta de investimento e que revela-se como expressão lógica de acumulação que produz miséria para muitos e riquezas para poucas pessoas simultaneamente. Em sua obra intitulada *Crítica da Razão Dualista: O ornitorrinco* (2003), o autor explica que:

No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor "atrasado" e um setor "moderno", não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado "moderno" cresce e se alimenta da existência do "atrasado", se se quer manter a terminologia (p. 32).

A crítica realizada acima abrange fortemente o conceito de subdesenvolvimento utilizado nos estudos da economia brasileira após o período de reestruturação produtiva internacional e ancora-se em grande parte à noção de que existe um “subcapitalismo” próprio das economias pré-industriais; isto é, visa a alteração para formas mais avançadas do capitalismo. Para Oliveira (2003), a materialidade da condição econômica brasileira constitui-se em uma relação de unidade de contrários, pois o subdesenvolvimento não caracteriza-se pela noção etapista e singular da realidade brasileira, pelo contrário, ele é precisamente uma produção da expansão do capitalismo. Sua crítica não nega a existência do subdesenvolvimento; ela expõe seu caráter tipicamente capitalista contrapondo as narrativas que persistem em considerar o subdesenvolvimento como etapa a ser superada pelos países cuja economia está fincada na expansão do capitalismo mundial (uma reserva de acumulação primitiva do sistema global).

O debate sobre segurança e insegurança alimentar no Brasil está inserido no contexto político que reflete a posição do país diante da nova reorganização produtiva do capitalismo, pois é fortemente marcado pela lógica do neoliberalismo que busca controlar as contradições relacionadas ao desenvolvimento das forças produtivas e sua conexão com o trabalho, principalmente através da apropriação do Estado em benefício de interesses privados. Dessa forma, a Geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos, no ensina que a lógica neoliberal

Reúne os interesses particulares e os interesses políticos, entre os que decidem em nome do privado e os que decidem em nome das instâncias superiores dos poderes.

Neste plano, estabelece-se uma inversão importante: o esquecimento e a manipulação da coisa pública em proveito do privado, ao mesmo tempo em que restaura as condições da acumulação (Carlos, 2020, p.11).

A noção da manipulação da máquina pública ajuda-nos a compreender o neoliberalismo como uma dinâmica que reconfigura o papel do Estado em benefício da lógica de acumulação de capital pelo setor privado, pois esta condição explicita o neoliberalismo como elemento do processo de gerenciamento econômico e multifacetado envolvendo aspectos de ordem econômico-social e, também, cultural. Ademais, ressalta-se o neoliberalismo personificado no Estado forte e neoliberal cujas consequências geográficas abrangem processos socioespaciais de grande envergadura e profundidade. Dessa forma, dialogando com Magalhães (2016) sobre o contexto da formação do neoliberalismo:

Seu surgimento advém de um posicionamento político contrário ao Estado keynesiano, derivado da ciência econômica de inspiração clássica na Europa do pós-guerra, e também como resposta ao vínculo (apontado por esta nova plataforma) entre Estado forte e autoritarismo na trajetória alemã do Terceiro Reich, ao mesmo tempo se posicionando de maneira crítica frente ao liberalismo clássico e suas aplicações na formatação da ação do Estado (Magalhães, 2016, p.36).

No Brasil, a consolidação do neoliberalismo econômico remonta-se a década de 1990 (influenciadas pelo contexto da pós Segunda Guerra Mundial e pelos tensionamentos da Guerra Fria). No entanto, a disseminação desse conceito inicia-se, nos anos de 1945, com o processo de reestruturação produtiva do capitalismo, liderado pelo Estados Unidos da América (EUA), e promovendo a expansão de corporações transnacionais (Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial), pois, dessa forma, ampliando sua influência em territórios como o Brasil e América Latina. Sob a ótica do discurso do “avanço do comunismo”, representado por entidades capitalistas, é instituído intervenções que levam a consolidação do golpe de 1964 instaurando a ditadura militar e alinhando-se aos interesses do capitalismo norte-americano. Decorrente à isso, a crise econômica, na década de 1980, foi agravada pela dívida externa e pela hiperinflação que culminou do contexto ideal para o fortalecimento da virada neoliberal no país, representado pelo processo de privatizações em massa liderados por Collor (entre 1990 à 1992) e, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso (em 1995 até 2002).

Em síntese, a ampliação acerca do fenômeno da fome, no nível global, ocorreu após a primeira grande guerra mundial (com a criação da Liga das Nações), colocando o tema da fome em âmbito internacional com poucas ações concretas. As estratégias mais efetivas são formuladas décadas depois, especificamente, após a segunda guerra mundial com a criação da ONU (destaca a

agência da FAO), em 1945, pois consolidou-se como um forte instrumento de articulação internacional no combate à fome.

Essa articulação internacional, impulsionada em grande parte pelo controle entre nações, sedimentou o caminho para a formalização do conceito de Segurança Alimentar – consolidado como o princípio norteador na estruturação de políticas globais para a alimentação –, em 1983, caracterizando-se como: o acesso físico e socioeconômicos à todos os alimentos seguros e nutritivos (FAO, 1983). Dessa forma, os primeiros programas criados para o combate à fome, no Brasil, apoiados por essas organizações internacionais, tinham em sua base o papel de favorecer a constituição de mercados de alimentos, além de ocasionar o superaquecimento da produção de alimentos industrializados.

Compreende-se que o contexto de criação desse conceito é profundamente marcado pela noção de subdesenvolvimento no âmbito das políticas. Nessa perspectiva, a insegurança alimentar foi interpretada como resultado da condição econômica brasileira (capitalismo periférico) resultante da dependência tecnológica e da baixa produtividade agrícola. Partindo da noção estruturalista, o Estado brasileiro compreende o fenômeno da fome como a etapa transitória, dessa forma criando políticas de créditos à grupos pertencentes ao latifundiarismo e deixando de lado propostas de reformas estruturais como a redistribuição de terras.

É importante enfatizar que, no final de 1980 os programas estruturados para combater a fome no Brasil [...] se tornaram, aos poucos, técnica e financeiramente esvaziados (Barros e Tartaglia, 2003, p. 120). Esse projeto de esvaziamento ocorre no mesmo período de consolidação do neoliberalismo no Brasil, nos anos 1990, e marca-se pelo afastamento do Estado na continuidade de regulamentação das políticas sociais (incluindo as voltadas à questões alimentares).

Outro conceito importante para entendermos o fenômeno da fome é o de “Terceiro Mundo”, especialmente, por servir como categorização de países que sofreram processos similares na consolidação do sistema capitalista. O presente termo popularizou-se durante a Guerra Fria, pois referia-se à países não alinhados e frequentemente subdesenvolvidos, especificamente após os processos de descolonização nos anos de 1940 a 1960. Essa classificação está ancorada em aspectos econômicos deficientes e caracterizados por: baixa renda per capita e altos índices de pobreza. Segundo Silva (2023), socialmente, esses países enfrentam desafios significativos, incluindo acesso limitado à educação e saúde, instabilidade política e legados coloniais que influenciam suas relações culturais. Para Mike Davis (2002), a noção de terceiro mundo deve ser compreendida como a categoria geográfica fixa e não da condição física de lugares, pois o considera como produto de processos históricos de exploração, desigualdades e violências estruturais. Em sua obra, citada

anteriormente, o autor analisa o agravamento da fome a partir de políticas de dominação britânica, no século XX, que repercutiram nas regiões da Índia, China e Brasil, pois foram políticas que priorizavam a exportação de alimentos e cobrança de impostos (mesmo em períodos de secas catastróficas) demonstrando que o subdesenvolvimento não é uma condição natural, mas uma herança planejada. Portanto, a fome no Terceiro Mundo é resultado da dinâmica de acumulação capitalista, pois a dinâmica da produção de monoculturas voltadas à exportação de café e açúcar, substituíram os cultivos de subsistência (Davis, 2002, p. 77). Desse modo, compreender o fenômeno da fome, guiado pela noção histórica e geográfica, nos demonstra como ela está arraigada e imbricada ao modelo de apropriação e formação do território brasileiro, baseado na ocupação estrangeira como elemento fundamental para a colonização.

A colonização envolveu uma nova estruturação econômica, das quais o autor exemplifica através do sistema de *Plantation*⁵, pois foi criada pela expansão do capitalismo e toma como base o trabalho escravizado para reprodução e consolidação econômica. Nesse caso, a região onde identificavam os habitantes, era tida como elemento positivo para a colonização, visto que indígenas e africanos foram escravizados para a sustentação da acumulação de riquezas pelas elites coloniais. Segundo o geógrafo Melhem Adas:

O colonialismo desestruturou as formas originais de produção agrícola existentes nas áreas conquistadas. A produção agrícola africana, asiática e americana, que estava fundamentalmente voltada para atender as necessidades alimentares de seus povos, foi desorganizada, sendo substituída pela agricultura comercial de exportação. O colonizador introduziu a forma de economia da grande propriedade agrícola monocultora - a *plantation* -, destinada ao cultivo de produtos para exportação (cana-de-açúcar, café, cacau, amendoim, algodão, borracha, chá etc.). Quanto à agricultura de subsistência, esta passou a ser encarada pelo colonizador apenas como apêndice da lavoura (1990, p. 37).

Essa condição, evidenciada no excerto acima, fundamenta-se pela compreensão do processo de consolidação da produtividade no que tange o desenvolvimento das colônias que apresenta-se como uma nova forma dentro da ordem de acumulação colonial; isto é, o sistema *Plantation* baseado na grande propriedade e no trabalho escravizado, consolidou uma estrutura social divergente da ordem feudal Europeia. Como enfatiza Lélia Gonzalez (2021, p. 117): “no Brasil não haveria senhor feudal, mas sim, senhor de escravos”. Portanto, o território brasileiro origina-se na matriz da violência colonial (instituída na escravização como fundamento a acumulação de riquezas pelas elites) mantido pela racialização dos corpos escravizados revelando e ecoando (até hoje) como o colonialismo forjou a sociedade brasileira.

⁵ Segundo Adas (1990), é a forma de produção que o colonizador introduziu a forma de economia da grande propriedade agrícola monocultora – a *plantation* –, destinada ao cultivo de produtos para exportação (cana-de-açúcar, café, cacau, amendoim, algodão, borracha, chá etc.).

Aspectos como o pacto colonial entre Portugal e Brasil demonstram como o arranjo socioespacial consolidou uma estrutura de exploração e opressão, pois determinavam que o Brasil só exportar-se para Portugal (ou para comerciantes devidamente autorizados pela metrópole), pois permitia que esses negociantes definissem preços favoráveis aos seus próprios interesses. Além disso, a metrópole detinha o controle sobre o mercado brasileiro restringindo as importações (àquelas provenientes de Portugal ou de outras nações autorizadas).

Celso Furtado (2007) argumenta que a imposição do exclusivismo metropolitano limitou as exportações brasileiras ao mercado restrito, resultando em transferências significativas de riquezas para a metrópole. Ele destaca que, apesar do potencial produtivo do Brasil – que poderia crescer significativamente – o sistema colonial impediu esse desenvolvimento, sucedendo em um crescimento efetivo abaixo do esperado.

Diante disso, compreende-se que a estruturação da economia brasileira consolidou-se com uma dependência das demandas externas; ou seja, a economia colonial funcionou como uma ferramenta complementar às economias colonizadoras. Sendo assim, esse modelo econômico era incapaz de gerar progresso técnico e autônomo à sua população, pois não garantia o desenvolvimento de suas bases produtivas internas.

As dimensões políticas, históricas e econômicas, discutidas anteriormente, são fundamentais para a compreensão do fenômeno da fome presente desde os primórdios da formação socioespacial do país; isto é, mesmo diante da implementação de políticas sociais, ela permanece como uma realidade persistente para milhares de famílias brasileiras. Entre avanços e retrocessos, a luta contra à fome deixa implícito a contradição entre abundância e escassez: desde os ciclos da cana e do café até o agronegócio contemporâneo. O modelo territorial consolidou a escassez artificial ao excluir vastas parcelas da população, no que tange o acesso às terras, às rendas e aos alimentos básicos. Josué de Castro (2007) nos ensina, em suas obras, que esse fenômeno afeta (não só indivíduos isolados) comunidades inteiras, além de considerar as interações entre fatores sociais, econômicos e culturais que perpetuam a fome em larga escala. O autor compreende tais dimensões ao analisar áreas alimentares no Brasil, pois abrange, ao menos, “cinco diferentes áreas alimentares, cada uma dispondo de recursos típicos, com sua dieta habitual apoiada em determinados produtos regionais, com influências marcantes dos seus tipos de dietas” (Castro, 2007, p. 34), refletindo nas características diversas dessas populações. Ressaltamos que a expressão territorial da fome no país foi evidenciada, pelo autor supracitado, a partir da análise integrada dos aspectos naturais de cada região, além dos processos históricos, políticos e econômicos, pois levou-o a definir cinco áreas de

fome no Brasil: Área Amazônica, a da Mata do Nordeste, a do Sertão do Nordeste, do Centro-oeste e extremo Sul.

As regiões (Amazônica e o Nordeste) açucareiras, reconhecidas como áreas de fome endêmica, apresentavam como base alimentar o consumo de farinha de mandioca, geralmente acompanhada de feijão, peixe e rapadura. Segundo a análise de Castro (2007), a primeira combinação era marcada por deficiências em proteínas, vitaminas e sais minerais. Já a segunda expressava de forma mais evidente os efeitos da má alimentação com carências calóricas, proteicas, vitamínicas e minerais indicando um tipo de fome diferente, daquelas que se apresentavam em surtos epidêmicos agudos em períodos de secas e estiagem, pois eram crises de fome (em termos quantitativos e qualitativos) que afetaram violentamente todos os habitantes da região. A figura 1, apresentada a seguir, refere-se a este mapeamento realizado pelo autor:

Figura 1 – Mapa das Áreas Alimentares no Brasil conforme Josué de Castro⁶



Diante da figura apresentada, nota-se sua capacidade em direcionar o olhar (sobre o problema da fome) além da perspectiva economicista e da noção de equilíbrio dos mercados, pois contribui de forma significativa para o debate global sobre o fenômeno da fome, assim como o

⁶ Fonte: Faculdade de Saúde Pública USP (s.d.). Geografia da Fome, 75 anos Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/geografia-da-fome-75-anos>.

autor evidencia que as causas da fome estão relacionadas às condições naturais e sistemas sócio-econômicos, como reforça em sua análise:

Vê-se que, num caso como no outro, a explicação principal não é, pois, encontrada nas condições naturais, mas nos sistemas econômicos e sociais. Era, todavia, mais cômodo continuar divulgando a explicação equivocada, em lugar de condenar uma organização social inadequada (Castro, 2007, p. 30).

Diante da citação acima, revela-se ao país à condição nefasta que destinou milhares de pessoas famintas e superexploradas à fome. Em todo caso, tais pessoas, mantinham-se silenciadas pelo sistema vigente, pois ocultavam a real situação da população. Ademais, Josué de Castro entende os interesses das elites da época, denunciando que a fome no país produziu-se sistematicamente através das formas incutidas de uso e ocupação do solo e da exploração do trabalho.

Do ponto de vista biológico, o professor Ricardo Abramovay, em sua obra denominada *O que é fome?* (1985), qualifica a fome, inicialmente, como o fenômeno quantitativo, significando a dificuldade dos sujeitos em ingerir a quantidade energética suficiente para fornecer o total calórico necessário à reprodução da vida. Por outro lado, o autor afirma que: “A definição de fome parcial ou específica é importante porque não é só por insuficiência de comida que se tem fome, mas também por monotonia ou desequilíbrio alimentar” (Abramovay, 1985, p.15). Tal afirmação significa que mesmo quando há ingestão calórica suficiente a monotonia alimentar (dieta repetitiva e pouco diversificada) gera a fome invisível desenvolvendo carências específicas representadas à longo prazo e podem comprometer o funcionamento do corpo humano.

Diante do exposto, a fome invisível, denunciada por Ricardo Abramovay, é um grande desafio quando trata-se da criação de políticas de combate à fome, visto que, em suma, o combate à fome no país está fortemente vinculado somente pela escassez extrema de alimentos. O programa de Bolsa Família, por exemplo, em 2023, realizou a transferência de dinheiro às famílias empobrecidas no valor de 600,00 (seiscentos reais) em média – equivalente à 6,70 (seis reais e setenta centavos) por dia; isto é, muito abaixo da média dos valores da cesta básica calculados no período. Ademais, compreende-se a importância da existência de tais programas, entretanto foram incapazes de romper com o ciclo de fome propagado pela monotonia alimentar. É importante ressaltar que, na sociedade atual, o dinheiro é o principal elemento que separa o desejo de comer do ato de se alimentar. Ou seja,

A subnutrição de massa só será um velho capítulo na história da humanidade a partir do momento em que os pobres tiverem condições de exigir e obter aquilo a que têm direito no conjunto da produção nacional e internacional. Sem isso, por mais que aumente a produção, ou ainda que diminua, por algum motivo, a população miserável do mundo, a fome persiste. A alimentação adequada de todos

os homens da terra não supõe apenas a eficiência econômica, mas antes de tudo justiça social (Abramovay, 1985, p. 61).

Nesse contexto, o conceito de justiça social, revela-se fundamental para a efetivação do combate às desigualdades sociais e, conseqüentemente, à erradicação da fome no Brasil. Tal conceito não apenas orienta as ações objetivas voltadas para o enfrentamento da fome, como também se configura como elemento central na reparação histórica da população empobrecida e marginalizada. No entanto, a justiça social só pode ser plenamente concretizada à medida que se materializa no espaço geográfico, tornando-se visível nas transformações territoriais e nas dinâmicas socioespaciais.

Partindo da ideia apresentada pelo Geógrafo David Harvey (1980), a produção do espaço se dá por meio da exploração e acumulação de capital, concentrando riqueza e poder em determinados lugares na mesma medida em que marginaliza (produzindo periferias) outros. Para este autor, a justiça social implica necessariamente por uma justiça espacial, pois a organização dos espaços (cidades, estados e países), no sistema capitalista, deveria garantir condições dignas de vida. Ressalta-se que o espaço, enquanto junção dinâmica das coisas e objetos, refletem, portanto, a condição de segregação historicamente produzida.

Nesse sentido, para efetivação da justiça social, é necessário resistência sobre a espoliação do povo para a garantia de direitos coletivos sobre recursos (trabalho realizado historicamente pelos movimentos sociais) que compreendem o combate à fome no Brasil, pois transcende a ideia de alimentação em termos (apenas) calóricos e que integra-se à uma noção de reparação histórica através dos pilares da justiça social: acesso à terra, a produção de alimentos saudáveis e a transformação do modelo agrícola. Com isso, enquanto políticas públicas fragmentadas tratavam a fome como carência pontual a ser mitigada com auxílios emergenciais, o Movimento Sem Terra (MST) já denunciava, nos anos 1980/1990 que a fome era um projeto político de exclusão territorial (só superável mediante reforma agrária popular). Tal princípio tem como base (para o alcance da justiça social através da luta de classes) a práxis, pois resultam-se nas ações de ocupação de latifúndios improdutivos; isto é, o Movimento convertia a terra (propriedade privada roubada) em instrumento de soberania alimentar. Sob o lema, “somos o que comemos”, os movimentos de luta pela emancipação da terra (apropriado ilegalmente pelo sistema capitalista) compreende que não basta a realização de reformas superficiais, mas sim, com a organização coletiva contra a exploração capitalista e pela soberania popular. Ademais a luta pela terra se torna também, a luta pela comida no prato com qualidade e dignidade, pois o direito à nutrição digna é inseparável do direito à existência das famílias produtoras.

2.2 Contextualização histórica da fome no Brasil

O legado de Josué de Castro permanece fundamental para a discussão histórica e crítica sobre as dinâmicas que perpetuam a fome no Brasil, pois desempenha um papel fundamental na compreensão do fenômeno da fome como uma questão profundamente social e histórica; isto é, vai além de interpretações restritas à escassez de alimentos. Em suas análises pioneiras, ele revelou as raízes estruturais e geográficas da fome, entendendo-as em relação às desigualdades econômicas, ao modelo de desenvolvimento excludente e à concentração fundiária no país. Sua obra lançou luz sobre as contradições do sistema social brasileiro, influenciou debates acadêmicos e a formulação de políticas públicas, posicionando a fome como um problema ético e político central. Ou seja, nos instiga a olhar para o fenômeno da fome a partir das particularidades do meio e nos oferece condições para romper com as percepções e discursos que consideram a fome como consequência das condições climáticas. Essa desnaturalização da fome, em suas obras, contribuiu para que pudéssemos avançar na luta contra a fome generalizada no Brasil. Segundo Rui Ribeiro Campos,

A viabilidade da nação residia na solução do problema alimentar; e os impedimentos não eram naturais e sim sociopolíticos. Esforçou-se para retirar a alimentação da esfera individual para transformá-la em uma questão pública, fundamental para o desenvolvimento do país e que deveria, em bases científicas, ser assumida pelo Estado (Campos, 2011, p. 198).

Em 1946, ano da publicação de *Geografia da Fome o dilema brasileiro: pão ou aço*, o Brasil vivia um momento de transição econômica e política. O Brasil enfrentava desafios significativos, com um modelo predominantemente agrário e exportador, enquanto buscava se modernizar e industrializar. Nesse contexto, a obra citada emergiu como uma crítica potente às desigualdades estruturais e à concentração fundiária, destacando a fome como um reflexo das contradições sociais e econômicas do Brasil, pois para o autor, a fome vai além da falta de alimento: ela é um problema enraizado nas desigualdades socioeconômicas e espaciais do país, configurando-se como uma ferramenta de controle e dominação que afeta diretamente a saúde, a produtividade, a dignidade e a autonomia das populações mais pobres. Josué de Castro identifica a fome como um fenômeno moldado por políticas deficientes e pela exploração de recursos que privilegiam poucos em detrimento da maioria, isto é, resulta no sistema que prioriza o “aço” (industrialização) em vez do “pão”.

Nessa aproximação do problema da fome, sob a orientação dos preceitos da ordem do biológico e do social para uma apreensão global do problema, ele conceitua a fome em dois tipos: a fome global (determinada pela ausência de qualidade e quantidade nutricional – nesse caso a

presença da escassez é predominante) e a fome oculta (ligada a ausência de determinados elementos nutricionais necessários aos seres humanos, que submete os corpos à condição de famintos).

Destaca-se que:

A fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto, da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para seus planos de aventura mercantil (Castro, 2007, p. 266).

A crítica que Josué de Castro realiza, ao modo como se consolidava a produção e a economia do Brasil, aponta para a superação da lógica de exploração e dominação de povos através da exploração do trabalho, da concentração de terras e pela consolidação dos latifúndios. Como alternativa, encoraja por um modelo de gerência do Estado que possibilitasse a erradicação da fome.

No momento histórico marcado pela Guerra Fria, o Brasil vivenciou um período de transformações econômicas e desenvolvimentistas caracterizada pela industrialização acelerada e pela integração ao mercado global, alinhando-se ao bloco capitalista liderado pelos EUA. Segundo Furtado (1974, p. 77), o modelo desenvolvimentista adotado, especialmente a partir da década de 1950, priorizou a modernização da infraestrutura e a expansão do setor industrial com forte dependência de capital estrangeiro e tecnologia importada. Esse processo intensificou a urbanização e a migração de trabalhadores do campo para as cidades, alterando profundamente as relações de trabalho. A consolidação do mercado de trabalho urbano foi acompanhada por uma crescente precarização das condições laborais; isto é, com a ampliação do trabalho informal e a concentração de renda. Paralelamente, o Estado desempenhou um papel central na promoção de políticas de industrialização, mas também reforçou a desigualdade social ao priorizar setores estratégicos (perpetuando as disparidades) em detrimento de investimentos nas áreas da educação e saúde.

Conforme a análise de Chico de Oliveira, em *A Crítica da Razão Dualista: o ornitorrinco* (2013), a modernização conservadora caracteriza-se pela inclusão tardia e subordinada das periferias ao sistema capitalista global, preservando estruturas sociais desiguais e concentrando poder econômico e político. No contexto brasileiro, esse processo evidencia-se na convivência de aspectos modernos e arcaicos onde a industrialização e o avanço do capitalismo não promoveram mudanças sociais emancipadoras, ou seja, o desenvolvimento econômico manteve as relações de exploração herdadas; isto é, a concentração de terras e a marginalização do trabalho rural.

Em *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), Celso Furtado, analisa as estruturas sociais e econômicas do Brasil, tomando como base o processo histórico de sua formação. O autor

afirma que, ao observar a economia mundial durante o século XIX, particularmente na segunda metade, é possível perceber que enormes transformações se ordenaram em torno de dois processos principais: enquanto o primeiro refere-se a aceleração significativa na acumulação de capital nos sistemas de produção, o segundo refere-se a uma intensificação menos expressiva do comércio internacional. Para Celso Furtado (1974, p. 97), era essencial que o Estado brasileiro adotasse uma postura contrária à concentração fundiária e à formação de latifúndios, uma vez que esses fatores limitam a produtividade, dificultam e agravam a vida dos trabalhadores rurais. Submetidos à lógica produtiva que restringia seu progresso, muitos trabalhadores acabavam migrando para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida e trabalho. Esse movimento migratório, por sua vez, resultava em um excesso de mão de obra ociosa nas cidades, além de intensificar as desigualdades.

Segundo Oliveira (2003, p.150), o setor industrial brasileiro, consolidado durante a Segunda Revolução Industrial, apresenta avanços graduais rumo à Terceira Revolução (caracterizada pela digitalização e tecnologias moleculares e intitulado modernização conservadora) é marcado pelo desenvolvimento econômico que reforçam as desigualdades, perpetua a dependência estrutural e a dominação por elites nacionais e internacionais. Tal período não transforma a estrutura de serviços no país, que é desigual: enquanto uma parte está ligada a estratos de alta renda com padrões de consumo mais altos, a outra se mantém extremamente primitiva e direcionada ao consumo das camadas mais pobres. Essa análise crítica aponta para os limites de uma modernização que não promove mudanças estruturais, mas sim adaptar as contradições do sistema à nova realidade global.

Ao aprofundar a análise das especificidades do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, Maria Conceição Tavares (1970), em sua crítica ao modelo econômico consolidado durante o período da ditadura militar no Brasil, destaca a partir do termo conhecido como “milagre econômico”, a forte concentração de renda, reforçando as desigualdades sociais e além disso, tornando a exclusão funcional ao próprio processo de expansão da economia brasileira. De acordo com a autora, economia brasileira, por ser periférica e estruturalmente heterogênea, não conseguia gerar progresso técnico interno, pois sua estrutura produtiva encontrava-se vulnerável à crises externas, pois o papel central do Estado na intervenção econômica era combater o rentismo e garantir a justiça social em oposição a políticas liberais cuja as condições eram de aprofundamento da desigualdade social e consequentemente a dependência externa.

No cenário das cidades, o impacto do êxodo rural e das fragilidades das políticas públicas para os mais vulneráveis, é retratado de forma visceral na obra de Carolina Maria de Jesus, intitulado *Quarto de Despejo: diário de uma favelada* (1960), pois nos ensina que a fome é

condição perversa da sua realidade social, pois a fome é mais do que uma simples ausência de alimento; ou seja, é uma experiência que transforma a percepção da realidade.

Seus relatos capturam as realidades das favelas e a fome apresenta-se como o figurante central e perverso das condições sociais impostas através desse contexto de desenvolvimento. A autora personifica a fome como “parceira inseparável”, evidenciando os efeitos devastadores de uma sociedade marcada pela desigualdade socioeconômica, pois a escritora relata que, antes de comer, via o céu, as árvores e as aves, todas amareladas; depois de comer, tudo normalizou-se aos seus olhos, destacando a intensidade da experiência com a fome e como essa condição altera sua percepção do mundo (Jesus, 2004, p. 40). A fome para Carolina Maria de Jesus é um fenômeno que está intimamente ligado às desigualdades sociais e à pobreza.

A autora critica a ideia de que a fome é uma condição isolada e individual, enfatizando que é um reflexo das estruturas sociais e econômicas que marginalizam os pobres. Em suas palavras, ressalta a brutalidade da vida nas favelas e a luta diária contra a miséria e a fome: “duro é o pão que nós comemos, dura é a cama que dormimos, dura é a vida do favelado” (Jesus, 2004, p.37). Dessa forma, para Carolina Maria de Jesus, a fome não é apenas uma questão de nutrição; é um símbolo da luta contra as injustiças sociais e um grito de denúncia sobre as realidades enfrentadas pela população mais empobrecida da sociedade brasileira:

nós somos pobres, viemos para as margens do rio. As margens do rio são os lugares dos lixos e dos marginais. Gente da favela é considerada marginais. Não mais se vê os corvos voando às margens do rio, perto dos lixos. Os homens desempregados substituíram os corvos (Jesus, 2004, pág. 48).

O processo de desenvolvimento das forças capitalistas modernas, caracterizada pela produção agroexportadora, industrialização, urbanização, êxodo rural e mecanização das atividades agrícolas, resultou em alterações nos ritmos e nas relações de trabalho. É nesse contexto que Carolina Maria de Jesus evidenciou, por meio da publicação de seus diários, a vida infeliz dos favelados. Por meio da sua narrativa, denuncia a estrutura que perpetua a pobreza e expõe a invisibilidade das comunidades que vivem à margem da sociedade e atribui a responsabilidade pela fome às elites políticas e econômicas que perpetuam a concentração de riqueza e poder. A partir do seu olhar, destaca a ausência de políticas públicas eficazes e a indiferença do governo em garantir o direito à alimentação “aos favelados” revelando a fome como um problema profundamente social e político (negado pelo estado).

Décadas depois, a luta contra a fome continua e toma novas dimensões com a atuação do sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, que liderou importantes iniciativas na década de 1990, como a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Enquanto Carolina

ofereceu um relato íntimo e visceral da experiência da fome no meio urbano, Betinho abordou a questão de forma a mobilizar ações coletivas junto a sociedade civil para enfrentar essa mazela histórica. Ambos, em momentos distintos, evidenciaram que a fome no Brasil é um problema estrutural, intimamente ligado às desigualdades socioeconômicas resultantes das transformações capitalistas vividas ao longo do século XX.

O Brasil vivenciou diversos ciclos de desenvolvimentismo voltados para o alcance do progresso. No período colonial, a economia era essencialmente baseada em atividades extrativistas: a exploração de ouro e outros minérios. Posteriormente, com a transição para a industrialização, houve a construção de parques industriais majoritariamente concentrados nos núcleos urbanos, acompanhada de marcos históricos significativos (Proclamação da República e a abolição da escravidão). No entanto, mesmo diante dessas transformações estruturais e econômicas, a fome permanece como um problema recorrente e profundamente enraizado na formação territorial e social do país.

Segundo Moreira (2020), o espaço brasileiro é marcado pelos “ciclos de assentamento”: diretamente ligados à sucessão e, em alguns casos, à coexistência dos “ciclos econômicos” no território nacional. O processo iniciou-se com o empreendimento açucareiro na Zona da Mata nordestina, seguido pelos “ciclos do gado”, que se expandiram sobre as regiões da caatinga, dos pampas sulinos e do planalto central. A atividade mineradora também desempenhou papel relevante, promovendo a ocupação e urbanização do interior do país. Além desses, destaca-se a produção das drogas do sertão, a extração da borracha no Vale Amazônico e, posteriormente, o protagonismo do ciclo do café na região Sudeste. Esses ciclos, marcados pela concentração de terras, exploração colonial e desenvolvimento desigual, forjaram um espaço nacional fragmentado, pois a lógica extrativista priorizou a exportação de commodities em detrimento da segurança alimentar de sua população, relegando grandes contingentes populacionais a áreas periféricas com acesso precário a terras férteis e as políticas estruturantes. Após os anos de 1950 disseminou-se ideias que individualizam o problema da fome, atribuindo-a a hábitos alimentares inadequados e ignorando deliberadamente que a fome seria consequência de ciclos econômicos extrativistas (como os descritos por Moreira), que geraram exclusão territorial, concentração fundiária e abandono de regiões periféricas.

Em consonância Abramovay (1984), enfatiza que essa visão simplista ignora os fatores estruturais que envolvem o acesso à alimentação adequada, deslocando o foco das causas reais da fome para interpretações superficiais, excludentes e estereotipadas, pois

Os hábitos e tabus alimentares exercem um papel desprezível no comportamento nutricional da população brasileira. Não existem no Brasil os que sabem e os que

não sabem comer. Existem os que podem e os que não podem ter acesso a uma alimentação adequada e suficiente. O fator determinante no padrão alimentar da população é a renda: quanto mais baixa a renda, mais sérios são os problemas alimentares. Não existe muita diferença na alimentação básica do brasileiro tanto entre ricos e pobres, como nas diversas regiões do país. Os alimentos mais ricos, biologicamente, aparecem na mesa do pobre, mas em quantidade insuficiente. A consequência prática desta constatação é que a solução dos problemas alimentares da população não supõe nenhum tipo de 'reeducação': o que falta aos brasileiros não são conhecimentos a respeito do que comer. O que falta é comida, ou melhor, os meios para adquirir ou produzir sua comida (Abramovay, 1984, p. 44).

Além disso, essa visão contribuiu para perpetuação de estigmas contra populações empobrecidas, sugerindo que a responsabilidade pela fome recaia sobre os sujeitos, em vez de reconhecer as falhas sistêmicas que segregam o acesso à alimentação. Portanto, o significado dessa ideia vai além da simples questão do conhecimento alimentar; isto é, ela revela às narrativas que culpabilizam os indivíduos pela sua condição alimentar.

Ressaltamos que a fome não representa apenas um grave problema biológico, da ordem do individual, mas é resultado, sobretudo, da ordem política, econômica e social; isto é, a fome é a “condição em que uma pessoa, por um período prolongado, permanece sem acesso a alimentos que lhe fornecem as calorias e os nutrientes necessários para a manutenção da vida e da saúde” (Adas, 1988, p. 8). A fome, em sua substância, pode ser compreendida como resposta a uma carência natural do organismo – ou seja, na falta do alimento, o ser humano sente a fome –, relacionada ao equilíbrio biológico entre a perda e o ganho de energia. Partindo disso, a saciedade da fome configura-se como uma necessidade inerente aos seres vivos, demandando do indivíduo a apropriação de algo externo a si mesmo. Contudo, apesar de sua dimensão biológica, a ação de “matar a fome” ultrapassa o indivíduo, tornando-se um ato social, pois envolve fatores externos: as condições impostas pela natureza, as relações estabelecidas no ambiente em que se vive e, em última instância, a sociedade. Ou seja, a alimentação humana está diretamente ligada às condições necessárias para a reprodução da vida em sociedade.

O fenômeno da fome envolve questões que vão além de sua natureza biológica, revelando-se como um fenômeno social intrinsecamente relacionado à exploração da classe trabalhadora e às desigualdades estruturais enraizadas na sociedade: a concentração de renda e terra, a marginalização de parcelas significativas da população e a perpetuação de relações de poder (o racismo, xenofobia, preconceito, entre outros) contribuem para a manutenção da fome como um problema social. Essa compreensão está alinhada com o que já foi evidenciado pelos autores já mencionados, pois abordam a fome como um dos resultados das complexas relações entre organização econômica e a política no Brasil.

O fator determinante para a falta de acesso à alimentação adequada para milhares de brasileiros é, portanto, a renda. Essa realidade é agravada pela concentração de riqueza e pela ausência de políticas públicas efetivas que garantam o direito à alimentação. A exploração da classe trabalhadora, que enfrenta longas jornadas e baixos salários, resulta em uma situação em que muitos não conseguem assegurar uma nutrição mínima para suas famílias.

Além disso, a fome no Brasil não afeta todos de maneira igual. De acordo com os dados da PENSSAN (2022), a insegurança alimentar é mais severa entre populações vulneráveis, como aquelas lideradas por mulheres negras ou pardas, que enfrentam uma interseção de desigualdades de gênero e raça. Assim, a questão da fome deve ser abordada não apenas como uma falha individual em saber comer ou se alimentar, mas como um reflexo das condições sociais e econômicas que perpetuam a exclusão e a marginalização. Isto é,

A fome e a renda são duas faces de uma mesma moeda, ou seja, não estão dissociadas. Entre o alimento e a necessidade que o ser humano tem de se alimentar interpõem-se o dinheiro. No caso das populações urbanas, a alimentação de uma pessoa é diretamente proporcional à sua renda (Adas, 1988, p. 28).

O excerto evocado acima oferece-nos subsídios para compreensão da perversa metamorfose capitalista que converte o alimento (um bem natural encontrado na natureza) de necessidade vital humana em mercadoria mediada pelo dinheiro. Por isso, a existência da fome deixa de ser uma condição puramente biológica para tornar-se expressão direta da exploração de classe; isto é, o acesso à nutrição é determinado pelo poder aquisitivo, transformando um direito fundamental em relação mercantil.

De outro modo, compreende-se a persistência da fome, seja em sua forma global ou específica, deve-se necessariamente à relação dos indivíduos com a natureza e a sociedade. Dessa forma, torna-se relevante que uma análise sobre o fenômeno da fome no campo das ciências humanas busque uma compreensão fundamentada nas interações entre os sujeitos coletivizados: na sociedade, na natureza e seus modos de vida. Considerando que os modos de vida no Brasil estão baseados no modelo capitalista de produção, o fenômeno da fome não poderia de certo modo ser analisado sob um contexto isolado. A partir disso o tópico seguinte busca delinear acontecimentos importantes sob a ótica da responsabilidade do Estado brasileiro em relação ao combate à fome. Ou seja, de que modo se realiza as políticas adotadas pelo Estado para identificação do fenômeno e quais aspectos históricos são marcantes nesse processo.

2.3 Iniciativas para o Combate à Fome: entre avanços e retrocessos

Apresentamos, no presente tópico, a relação entre noções de avanços e retrocessos do combate à fome, destacando mecanismos que permitiram progressos históricos quanto aos fatores que perpetuam a desigualdade. Interessa-nos, diante de tais discussões, apresentar e conhecer o trajeto histórico das políticas sociais implementadas com o objetivo de combater a alimentação precária e a fome. Para tanto, gostaríamos de destacar alguns elementos que compõem o contexto de criação e instrumentalização das políticas de combate à fome no Brasil. Salientamos que as iniciativas de combate à fome no Brasil são marcadas por uma tensão entre avanços significativos e persistentes retrocessos que remontam às primeiras políticas assistencialistas até programas estruturantes como o Fome Zero, em 2003. Diante disso, observa-se uma trajetória de conquistas, por exemplo: a redução da insegurança alimentar impulsionadas por mobilizações sociais e mudanças na agenda política. No entanto, essa evolução está sempre em perigo diante dos ciclos de desmonte, da fragilização de redes de proteção e crises econômicas marcadas pela fome coletiva, pois revela a vulnerabilidade de políticas públicas, rupturas institucionais por interesses econômicos.

O mapa da fome, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), constitui-se como ferramenta de mapeamento dos índices de fome que se realiza através das condições de subnutrição e insegurança alimentar em todo o mundo. Criado nos anos de 1970, tal ferramenta utiliza dados para identificar as regiões e populações afetadas pela fome e atua também por indicações através de planos de ações para o combate da fome no mundo por meio da publicação do relatório desse mapeamento. Ressaltamos que essa ferramenta é elaborada em dados internacionais de consumo e de produção de alimentos, além de indicadores socioeconômicos (Produto Interno Bruto – PIB), níveis de desigualdades e taxas de pobreza. O principal indicador (o EBIA) utilizado, no Brasil, refere-se à prevalência de subalimentação que avalia o percentual de pessoas que não ingerem calorias suficientes para atender as necessidades energéticas básicas.

Alguns países conseguiram ao longo dos anos saírem do mapa da fome como é o caso do Brasil, da China e do Vietnã, no entanto ressaltamos que sair do mapa da fome refere-se à remoção estatística da fome por meio de indicadores matemáticos, pois para figurar no mapa é necessário que 5% da população de um território esteja sob a condição de fome. Desse modo compreende-se que a remoção de um país (até mesmo o Brasil) do mapa da fome não garante a superação do

problema da fome. Isto é, está fora desse mapeamento não significa a “inexistência da fome”, ao contrário, expressa níveis “toleráveis” de insegurança alimentar.

A erupção do Brasil do mapa é permeada por um conjunto de ações políticas que envolvem a redistribuição de renda, desenvolvimento rural para produções de subsistência e agricultura sustentável. Diante disso, podemos considerar que programas como o Fome Zero tornam-se fundamentais para o alcance da melhoria (mesmo que mínima) na qualidade do acesso à alimentação brasileira.

Ressaltamos que, segundo Peliano (2022), a base da primeira política de alimentação implementada no Brasil, foi estruturada a partir da relação intrínseca entre alimentação-educação, e teve sua origem em 1939, no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a criação do Serviço Central de Alimentação vinculado ao Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). No ano seguinte, em 5 de agosto de 1940, o Serviço Central de Alimentação é substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) com objetivo de melhora na qualidade alimentar da população de trabalhadores no país. A partir dessa mudança criam-se alguns programas, entre eles, alguns que reelaborados estão em vigência até o momento. Entre os programas criados nesse período, destacam-se:

- i) a criação de restaurantes populares; ii) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); iii) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); iv) a criação de postos de subsistência para a venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; v) o serviço de visita domiciliar nas residências dos trabalhadores; vi) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (Peliano, 2022, p. 4).

Nesta mesma década, no ano de 1948 tivemos um marco importante em termos de visibilidade do problema da fome no mundo: a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em Paris:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948, art. 25).

Compreende-se, pelo excerto acima, que a preocupação com o fenômeno da fome ultrapassa as fronteiras dos territórios que enfrentavam o problema isoladamente, pois demonstra o reconhecimento de que a alimentação adequada não é apenas uma questão de sobrevivência, mas também um elemento indispensável para promover o desenvolvimento humano através da saúde e bem-estar. Essa conjuntura convida o direito à alimentação para a esfera universal; isto é, evoca os

estados nacionais a se responsabilizar pela criação de condições que garantam o acesso à alimentação suficiente, nutritiva e sustentável promovendo condições dignas de existência.

No Brasil, o primeiro Plano Nacional de Alimentação foi promulgado no ano de 1953 a partir da articulação da Comissão Nacional de Alimentação (criada em 1945) com objetivo de definir diretrizes para a Política Nacional de Alimentação. A comissão tinha por objetivo estudar o estado nutricional da população, identificar deficiências e conhecer a realidade da fome brasileira por meio de planos de ação e da operacionalização isolada em estados e municípios espalhados pelo território. Essas ações foram incorporadas (mais tarde) ao grande arranjo de políticas públicas, programas sociais e políticas complementares voltadas ao combate à fome e à garantia de acesso à alimentação adequada – às quais falaremos adiante.

Nesse contexto de retrospecto de como se organizam as políticas públicas de combate à fome no Brasil, nota-se também que o fenômeno é considerado uma questão social, da qual deixa de ser relacionado apenas às necessidades individuais e transformar-se em demandas do conjunto de pessoas que reivindicam alternativas em âmbito político, pois tal transformação implica os debates da fome e da miséria por órgãos estatais envolvendo a sociedade civil (envolvendo diferentes conflitos e interesses). Esse processo resulta, segundo Da Silva (2006), na formação de um consenso político que se concretiza em políticas sociais; isto é, tais políticas, expressas por decisões governamentais, têm o propósito de atenuar os impactos negativos provenientes da relação entre capital e trabalho, reafirmando a importância da intervenção estatal frente às desigualdades sociais. Ao analisar as políticas implementadas entre 1940 e 1970, o autor demonstra características importantes desse período, pois “as políticas eram frequentemente marcadas por uma natureza centralizada e vertical, fortemente atravessada por uma perspectiva desenvolvimentista” (Da Silva, 2006, p. 6). Ao mencionar o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o autor apresenta a reflexão sobre a sua implementação e – embora baseada em uma concepção limitada de cidadania voltada principalmente para trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho e contribuintes da previdência – conseguiu ampliar o acesso às populações. A partir disso, a extensão deu-se por meio da intervenção no mercado de alimentos, promovida pelos postos móveis nas feiras livres, onde produtos eram oferecidos a preços mais acessíveis.

O contexto está intrinsecamente relacionado aos eventos históricos ao longo do século XX, dentre eles destacam-se: a Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra Mundial, a intensificação das relações econômicas internacionais (mediada pelas interações diplomáticas), o impacto do colonialismo e do neocolonialismo na América do Sul, pois contribuíram para a reorganização das formas produtivas e consequentemente da organização espacial. Ressaltamos que o século XX

também é marcado pelas revoltas populares (às tensões entre capital e trabalho) contra projetos modernizadores que geraram forte exclusão social. Esses processos, somados às questões sociais internas, desenrolaram-se no ambiente marcado por intensos debates políticos evidenciando as contradições entre os interesses do capitalismo e os direitos humanos da população brasileira. Exemplificando: a Revolta da Vacina (1904) e a Guerra do Contestado (1912 – 1916), pois simboliza o recrudescimento das tensões entre o desenvolvimento capitalista moderno e as resistências das populações marginalizadas expulsas de suas terras ou submetidas às políticas autoritárias.

A materialização da luta por dignidade humana e direitos trabalhistas, por meio da Revolta da Chibata (1910) e as Greves Operárias (1917 – 1919), denunciava legados da colonização como o racismo estrutural⁷ e a industrialização segregadora, da qual o país estava inserido. Junto à isso, a Revolta de 1935 marca a mobilização (realizado pelo movimento de esquerda que reunia socialistas e comunistas na luta antifascista e anti imperialistas) contra o governo de Getúlio Vargas (marcado, exclusivamente, por um contexto de ascensão do nazifascismo e forte polarização ideológica).

Segundo a autora Anna Maria Medeiros Peliano (2010), o comando da política de alimentação foi transferido para a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) – mais tarde substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) – teve um papel fundamental na elaboração do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil, mantendo a responsabilidade pela coordenação dos programas de alimentação e nutrição até os anos 1990.

Segundo a Fundação Faculdade de Medicina da USP (2025), nos anos de 1950, o Brasil enfrentava uma grave crise alimentar submetendo sua população à situação de desnutrição e precariedade alimentar. Como resposta, a Comissão Nacional de Alimentação (instalada em 1945) desempenhou estratégias para a elaboração sistemática do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953. Essas ações atendiam às necessidades nutricionais emergentes da população, enfrentando problemas (como o bócio endêmico) e a obrigatoriedade da iodação do sal (conforme instituído pela Lei 1.944 em 1953).

No ano de 1954 o Programa Nacional de Merenda Escolar (política pública de abrangência nacional consolidada ao Ministério da Educação e Cultura no ano de 1955), recebeu apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU) e da United States Agency for International Development (USAID). Essas agências trocavam acordos políticos (alimentos) à preços simbólicos

⁷ Segundo Silvio Almeida (2019, p. 40), o racismo estrutural é um sistema de reprodução de poder que naturaliza a hierarquização social baseada na raça, permeando instituições (Estado, mercado, Justiça), normas e práticas cotidianas. Sua violência reside em transformar diferenças históricas em desvantagens materiais perenes, sustentando a dominação racial como pilar do capitalismo brasileiro.

dos excedentes agrícolas dos EUA, mas no ano seguinte, o Brasil, através desses acordos, estabelece a campanha nacional de Merenda Escolar para impulsionar através da participação da população melhorias significativas na nutrição infantil.

Diante disso, os Estados Unidos (principal potência do bloco capitalista) entendeu a necessidade de ampliar sua esfera de influência em diversas partes do mundo com o objetivo de conter o avanço do comunismo liderado pela União Soviética. Nesse embate estratégico, o enfrentamento da fome e da pobreza foi considerado essencial por meio de parcerias internacionais com o objetivo de evitar cenários de instabilidade sócio-políticas em países economicamente vulneráveis que pudessem resultar em revoltas ou movimentos revolucionários. Assim, o combate à fome (em âmbito global) tornou-se uma ferramenta estratégica crucial na disputa pelo controle geopolítico.

No ano de 1960 institui-se, no Brasil, importantes mecanismos de regulação e estruturação do mercado de abastecimento alimentar. A criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), em 1962, teve como principal objetivo atuar na execução de planos e programas voltados à comercialização de gêneros alimentícios essenciais. Segundo a Fundação Faculdade de Medicina da USP (2025), no mesmo período a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) implementou a política nacional de abastecimento.

Em 1963, a criação da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), pelo Decreto nº 52.819, adicionou os esforços governamentais ao focar no armazenamento de produtos agropecuários e da pesca e sua missão incluía a regulação do mercado e atendimento de áreas desassistidas pelo setor privado, segundo Silva (2006); isto é, o autor considerava as áreas de produção e armazenamento precárias e insuficiente.

Ao compreendermos os inúmeros planos e programas desenvolvidos ao longo do tempo, podemos identificar características frequentemente ancoradas na mesma base. Em todas elas, ressalta-se as raízes estruturais do problema alimentar e nutricional. Nesse sentido, os programas de alimentação, estritamente, desde a década de 1950, foram concebidos como ações emergenciais para enfrentar a fome e a desnutrição que consternou a população brasileira. A característica marcante e presente nesses programas é a definição de um eixo principal de intervenção (inicialmente) com prioridade na educação alimentar, pois compreendia a desnutrição através da disseminação de noções fundamentais para uma dieta equilibrada, dessa forma poderia ser consideravelmente mitigada.

Com base nesse processo histórico de criação e consolidação de políticas de alimentação, observa-se que a base teórica ainda se sustenta na ideia generalista de que a maioria da população,

composta por trabalhadores e seus filhos, desconhecia práticas adequadas de alimentação. Dessa forma, estabelecia-se a noção de educação alimentar escolar com o objetivo de orientar os mais jovens a consumirem alimentos ricos em proteínas e nutrientes:

O que falta é comida, ou melhor, os meios para adquirir ou produzir sua comida. [...] Este terceiro ponto tem um grande alcance prático: de nada adianta corrigir um suposto problema proteico sem que se resolva, em primeiro lugar, o problema calórico, isto é, sem que os pobres possam comer mais (Abramovay, 1985, p. 45).

Evidentemente o problema da fome não se restringe aos hábitos alimentares, pois está no campo estrutural e econômico da sociedade brasileira (ancorada e explorada pelo trabalho assalariado).

Em fevereiro de 1976, foi aprovado o II Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) acarretando uma mudança significativa nas concepções dos programas de alimentação, pois partir dele, a atenção foi direcionada para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e pelo incentivo aos pequenos produtores rurais com o objetivo de aumentar a renda do setor agrícola e fortalecer a produtividade da agricultura familiar. Salientamos as análises de Peliano (1983), pois apontam que as dificuldades na execução das políticas de alimentação, bem como das demais políticas sociais, estiveram diretamente relacionadas à disparidades no poder de influência dos distintos grupos políticos envolvidos. Essa situação refletiu na desigualdade da concentração dos benefícios por parte dos segmentos de maior vínculo ao centro de tomada de decisões.

Entre 1970 e 1985, período da ditadura militar no Brasil, o combate à fome foi marcado por avanços limitados e retrocessos significativos, refletindo as contradições presentes no contexto marcado pelo autoritarismo desenvolvimentista. De um lado, houve iniciativas para a modernização agrícola e programas voltados ao aumento da produção, com foco em exportação de alimentos e desenvolvimento do setor agroindustrial; de outro, os ajustes econômicos realizados para o controle da inflação comprometeram ainda mais a segurança alimentar.

Apesar de esforços pontuais, como o apoio ao pequeno produtor rural por meio de programas institucionais de compras, a ausência de políticas estruturais abrangentes e a repressão aos movimentos sociais que lutavam por direitos básicos contribuíram para o cenário onde o combate à fome não era prioridade, pois esse contexto evidencia que, embora tenham ocorrido alguns avanços na produção agrícola, os retrocessos na distribuição e acesso aos alimentos configuraram desafios que se perpetuaram após o fim do regime militar.

De acordo com Peliano (1988, p. 208), o impacto dos programas específicos de alimentação, enquanto mecanismos de redistribuição de renda, foi incorporado pela denominada "Política de Desalimentação", que surgiu em consequência dos ajustes aplicados no setor econômico.

Compreende-se o contexto histórico da ditadura civil-militar, consolidada entre 1964 a 1989, contribuiu para o agravamento da fome no país diante da criação de políticas e programas de mitigação da fome citados anteriormente.

Segundo dados apresentados pela Fundação Faculdade de Saúde Pública (2025), em 1975 a taxa de desnutrição era de aproximadamente 24% no Centro-Sul, 48% no Nordeste e 39% no Norte (sendo esta subestimada, pois os dados foram coletados apenas em zonas urbanas). Nesse período, os índices de desnutrição e insegurança alimentar eram extremamente altos, pois uma grande parcela da população não tinha acesso adequado à alimentação – quando disponível, esta era pouco variada. Com o processo de redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980 e no início dos anos 1990, houve maior participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas. Esse envolvimento da sociedade contribuiu para o avanço de programas que buscavam combater a fome e garantir melhores condições alimentares para a população brasileira. Como exemplo, podemos citar a Constituição Federal de 1988, da qual estabelece o Estado democrático a fim de garantir os direitos sociais de toda população brasileira sem distinções. Sobre a alimentação a constituição discorre que:

são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988, Art. 6º).

artigo 7º estabelece que o salário-mínimo deve ser “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social” (BRASIL, 1988, Art. 7º, IV) e assegura “ao educando, em todas as etapas da educação básica, [...] alimentação e assistência à saúde” (Brasil, 1988, Art. 7º, VII).

Artigo 227 declara ser dever da família, da sociedade e do Estado garantir, “com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” de crianças, adolescentes e jovens, protegendo-os contra “negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, Art. 227).

A possibilidade de implementação de políticas públicas mais seguras e de maior abrangência, ocorre a partir da inclusão da alimentação na constituição federal, pois institui o marco importante: ela reconhece a alimentação como necessidade básica da população em várias instâncias (no âmbito escolar, na área do direito à manutenção da saúde, entre outros). Além disso, como direito constitucional, a alimentação passa a ser obrigação do Estado, além de promover políticas e programas que garantam o acesso à alimentação adequada da população brasileira. Outro marco importante para os estudos sobre a fome em todo o mundo, foi a fundação da Organização

das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), no dia 16 de outubro de 1945, sob a urgência de consolidar caminhos para assegurar a “Segurança Alimentar”. Ressaltamos que,

Se hoje o conceito de segurança alimentar é hegemônico no debate acerca dos problemas da alimentação, foi somente a partir da década de 1970 que ele passou a ganhar destaque. Esse processo tem clara relação com a atuação da FAO, que organizou em 1974 a Conferência Mundial sobre Alimentação, como resposta às crises de fome que vinham ocorrendo e se intensificando desde o fim da década de 1950 (Ribeiro, 2015, p. 21).

A partir da Conferência Mundial sobre Alimentação, o conceito de segurança alimentar é pulverizado em vários países (os chamados subdesenvolvidos na periferia do capitalismo global). O conceito reveste a noção de que o problema está na oferta de alimentos à população por parte da organização econômico-política, pois desse modo, a solução do problema passaria necessariamente pela garantia de estoques suficientes dos países para oferta de maior quantidade de alimentos.

O presente modo estabelece a noção de que a fome é um problema de acesso, por falta de inabilidade dos governantes de resolver a questão. Para José Raimundo Sousa Ribeiro (2015, p.26), a FAO ainda estabelece metas e quantifica a insegurança alimentar baseando-se apenas no "déficit de energia", ou seja, na ingestão de calorias abaixo do recomendado. Pois, no ano de 1982, os Estados Unidos da América (EUA) criam, através de um grupo de pesquisadores, a Escala Americana de Insegurança Alimentar com o objetivo de desenvolver uma escala de medida da situação de insegurança alimentar nos Estados Unidos. Ribeiro (2008), assinala que essa ferramenta objetiva-se especificamente nas formas de fome menos severas e ainda sim persistente.

Entretanto, essa posição (à nível de instituições políticas internacionais) criada sob a justificativa de apoiar a resolução dos grandes problemas econômicos, coloca a fome como o problema no campo da técnica e da gestão da economia. Nesse contexto, à medida que o Brasil se envolve cada vez mais na nova ordem do capitalismo (capital-financeiro), caracterizada por privatizações e mudanças nas formas de trabalho e acumulação, o conceito de segurança alimentar passa a ser interpretado como um ajuste na gestão econômica.

Os acordos políticos e econômicos, no que tange o arranjo das instituições internacionais, ao promover políticas de distribuição de renda e, até mesmo de mercadorias, objetivam a administração da crise (Ribeiro, 2008, p. 77). Essa noção é problemática, pois ancora-se na visão burguesa da economia e exerce grande influência em nossa percepção quanto às formas de resolução do problema. Ou seja, criam-se políticas de distribuição de renda que, sozinhas, não são capazes de resolver essa condição, pois essa perspectiva faz acreditar que é possível individualizar os momentos da produção capitalista, especificamente a circulação.

Além disso, a economia burguesa tende a desconsiderar as contradições internas do capitalismo, tais como: a exploração da força de trabalho e a concentração de riqueza. A teoria crítica argumenta que a desigualdade e as crises econômicas são inerentes ao sistema capitalista devido à sua natureza competitiva pela busca incessante por lucro, pois as soluções locais e isoladas, como a simples distribuição de renda, não conseguem abordar as raízes estruturais dos problemas econômicos e sociais.

Ribeiro (2008) explica-nos que o Estado distribui a renda entre os pobres através das políticas sociais e garante o aumento da possibilidade de acesso aos alimentos na sua fase final (o consumo), mas não resolve o problema inicial do circuito; isto é, na produção. Sobre isso o pesquisador José Raimundo Sousa Ribeiro alerta-nos

em contraposição a uma teoria fundada na noção de equilíbrio estabelece-se uma teoria cujo fundamento é o entendimento da crise. Não se trata mais de buscar um caminho que reestabeleça o equilíbrio, mas de revelar como sob o capitalismo esse equilíbrio é apenas ocasional (Ribeiro, 2008, p. 69).

De acordo com Cardoso (2021), as crises inerentes à lógica capitalista demandam da transformação contínua do capital-mercadoria em capital-dinheiro, fazendo que a produção e a circulação de mercadorias sejam ininterruptas. A autora destaca que a produção de mais-valia é o objetivo central do processo de acumulação capitalista impulsionado pela produtividade do trabalho, pois isso exige a movimentação constante dos resultados da produção.

Compreendemos que não há, de fato, um desequilíbrio, como muitas vezes esses mecanismos e instituições de avaliação da segurança alimentar nos colocam, pois a precarização da alimentação, independente do que a acompanha, é sempre maior entre as classes trabalhadoras. Ou seja, mesmo sob novas nomenclaturas, novos medidores e novas tecnologias, o fenômeno da fome continua a operar sobre a classe trabalhadora.

Para Costa et al. (2024), a criação da FAO representou o início de uma fase de cooperação internacional, onde a segurança alimentar começou a ser reconhecida como responsabilidade compartilhada entre os países. Contudo, esse cenário trouxe consigo uma contradição, evidenciada pela dependência dos países em desenvolvimento em relação às tecnologias e políticas impostas pelas nações mais ricas, dessa forma revelando um arranjo de forças geopolíticas.

Outro elemento importante do contexto histórico brasileiro é o movimento coordenado pelo sociólogo Herbert de Souza sob o slogan de “Quem tem fome, tem pressa”, no ano de 1993, a partir dos comitês em todas as unidades federativas do Brasil (contabilizando cerca de cinco mil instalações). Conhecido como Betinho e líder do movimento denominado: "Ação da Cidadania

Contra a Fome, a Miséria e pela Vida", o autor afirma que miséria e democracia são incompatíveis, pois a mudança social é possível somente através da ação.

O movimento nomeado no parágrafo acima, trata-se da luta da sociedade civil no enfrentamento da miséria e da fome através de ações diretas e urgentes para a arrecadação e distribuição de alimentos. Reiteramos que a força desse movimento é tamanha, pois torna-se exemplo na luta pela solidariedade, transformação social e fortalecimento das reivindicações de inserção do tema da fome na agenda da política nacional.

Ciente dos graves problemas estruturais do país, Herbert de Souza – entre outras figuras importantes na luta contra a desigualdade social e democrática –, apontou posicionamentos críticos que culminaram na organização civil nomeada “Movimento Ética na Política (MEP)”. Em 1992, esse movimento tomou as ruas das capitais brasileiras para pedir o impeachment do ex-presidente liberal Fernando Collor de Mello.

Nesse contexto de lutas e reivindicações econômicas e políticas, o MEP se aproxima ainda mais do debate governamental e impulsiona a ampliação do debate acerca dos processos legislativos do país, fundamentalmente em relação à dívida externa e às oscilações da inflação. Sobre isso, José Henrique Stacciarini (2002, p. 64) compreende que:

Já, como presidente em exercício, Itamar deseja aumentar sua base de sustentação no Congresso Nacional, inclusive pela obtenção de apoio do Partido dos Trabalhadores que havia sido derrotado nas eleições presidenciais de 1989. Assim, o novo Presidente abre as portas do Palácio do Planalto ao Movimento pela Ética na Política e, em seguida, para a sua herdeira – a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”.

O excerto acima demonstra a importância da ampliação e participação dos movimentos sociais nos debates governamentais para garantir o exercício pleno da democracia para a consolidação da cidadania do povo brasileiro, pois o governo demanda do povo e para o povo. É importante salientar que o contexto após os anos de 1990, marcado por crises de abastecimento e dependência de importações, impulsionou movimentos sociais a radicalizar na luta contra a fome a partir de políticas que fortaleceram circuitos locais de produção e consumo. Segundo o IPEA (2001), a luta organizada contra a fome inicia-se com o MEP e consolida-se pela Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, sugestionado pelo presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Logo depois, o presidente Itamar Franco, indica, em 1993, Betinho para conduzir as atividades do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Criado em 2003 (no âmbito do Programa Fome Zero) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu como uma política inovadora para o enfrentamento da fome no Brasil e seu

desenho foi influenciado por demandas históricas dos movimentos sociais. O PAA foi pioneiro ao vincular a compra governamental de alimentos diretamente de pequenos produtores rurais, garantindo valores mais justos, além de destinar alimentos para instituições escolares, restaurantes populares e equipamentos de atenção à população mais pobre.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ferramenta essencial no combate a desigualdade no Brasil, pois seu funcionamento consiste na aquisição direta de alimentos da agricultura familiar pelo governo sem necessidade de licitação e com finalidade de abastecimento de redes socioassistenciais (dinamizar economias locais). Entre suas principais contribuições, destacam-se a estruturação de mercados para pequenos agricultores (reduzindo a intermediação e aumentando sua renda), a ampliação do acesso a alimentos saudáveis em territórios periféricos (por meio de doações à creches e bancos de alimentos) e articulação entre reforma agrária e segurança alimentar (integrando assentamentos rurais a políticas públicas).

A demanda pelo programa apresenta variações decorrentes das características específicas de cada região, como a organização social local e o acesso à informação por parte dos beneficiários fornecedores e/ou de suas representações legais. De acordo com a CONAB (2016), as regiões norte e nordeste representaram 56% da execução dos recursos do PAA. No ano de 2017 o programa recebeu ao todo 843 projetos: a região Nordeste (382); região Sudeste (191); Norte (123); Centro-oeste (88) e Sul (59).

Após a breve exposição dos elementos que constituem os processos históricos de luta contra a fome, apresentaremos, abaixo, o quadro 1 com a síntese dos principais avanços históricos relacionados a ações de combate à fome, durante o período de 1946 à 2003, realizadas no Brasil.

Quadro 2 - Marcos históricos na construção do direito humano à alimentação (1946-2003)

ANO	MARCO HISTÓRICO	CONTEXTO	IMPACTO
1946	Lançamento da obra <i>Geografia da Fome o dilema brasileiro: pão ou aço</i> , de Josué de Castro.	Denúncia da fome como problema social.	Fomenta o debate global sobre a fome, mas é apagada diante de políticas desenvolvimentistas.
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos – Artigo 25.	Reconhecimento internacional do direito à alimentação.	Persistência da fome como um problema “silencioso”.

1964	Aprovação do Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/64.	Governo militar tensionado por movimentos sociais reivindicando direitos básicos.	Resistência à implementação devido à concentração fundiária e ao caráter conservador do governo.
1967	Extinção do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS).	Extinção motivada por ajustes fiscais e redução de recursos.	Aumento da fome e transformação da alimentação em mercadoria.
1971	Lei nº 5.727 – Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).	Incentivo ao agronegócio e à indústria pesada em detrimento da agricultura familiar.	Crises estruturais, concentração de renda, êxodo rural e favelização.
1974	Suspensão do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).	Gestão tecnicista e auditorias apontando falhas.	Aumento da vulnerabilidade e ausência de integração entre políticas sociais.
1985	Plano Subsídio para Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego.	Redemocratização do Brasil após o regime militar.	Assistencialismo emergencial, pavimentando o caminho para o CONSEA.
1986	8ª Conferência Nacional de Saúde e 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.	Participação da sociedade civil pós-ditadura.	Consolidação do SUS e fortalecimento do debate sobre alimentação como direito básico.
1988	Constituição Federal de 1988.	Participação popular intensa no processo constituinte.	Base para políticas públicas universais em saúde, educação e segurança alimentar.
1993	Criação do 1º Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).	Movimentos sociais e crise econômica no pós-ditadura.	Início das políticas estruturantes e intersetoriais de combate à fome.
2001	Criação do Programa Nacional de Renda Mínima.	Governo FHC com vínculo entre assistência e educação.	Ampliação da permanência escolar e aquecimento do mercado local.

2003	Lançamento do Programa Fome Zero.	Início do governo Lula com ações emergenciais e estruturais.	Atendimento a milhões de pessoas, fortalecimento da agricultura familiar e retorno do CONSEA.
------	-----------------------------------	--	---

Fonte: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), 2025/ Org. Bruna Alves-2025

2.4 O retorno ao mapa da fome: desmonte das políticas públicas e o agravamento da condição da fome pela covid-19

O retorno do Brasil ao mapa da fome no ano de 2022, evidencia os graves impactos do desmonte de políticas públicas que, por anos, foram fundamentais para garantir a segurança alimentar de uma parte da população. Segundo a FAO (2014), o país alcançou um marco histórico ao sair do mapa da fome quando menos de 5% da população encontrava-se em situação de insegurança alimentar grave, de acordo com medições realizadas por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Em meio a esse retrocesso, a pandemia de Covid-19 intensificou ainda mais a vulnerabilidade social, expondo a fragilidade das estruturas de proteção social e o aumento expressivo no número de pessoas em situação de fome. Diante disso, este tópico propõe analisar como a interrupção de programas e estratégias governamentais, aliada à crise sanitária e econômica, contribuiu para o agravamento da insegurança alimentar. A pandemia da Covid-19 evidenciou e intensificou as desigualdades estruturais no Brasil, particularmente no que diz respeito à questão da alimentação da população. Resultante de processos econômicos anteriores à pandemia, o desmantelamento das políticas sociais desempenhou um papel fundamental no agravamento da crise alimentar, afetando de forma significativa a população pobre e contribuindo para subnutrição de milhões de brasileiros.

Historicamente, as políticas sociais como programas de transferência de renda, apoio à agricultura familiar, subsídios alimentares e alimentação escolar foram fundamentais para mitigar a desigualdade na produção, circulação e acesso à alimentos de qualidade para garantir refeições diárias e dignas. No entanto, a descontinuidade dessas políticas durante a pandemia escancarou a miséria e a fome, revelando a fragilidade do sistema de proteção social. Além disso, compreendemos que os caminhos para o Brasil chegar à execução de políticas sociais foi bastante árduo e com vistas a inserção do país na conjuntura econômica globalizada e neoliberal.

Segundo Cardoso (2021), o ponto importante na reconstrução do desenvolvimento econômico nacional é a nova configuração das políticas sociais, especialmente as de transferência de renda, pois desempenham o papel estratégico no enfrentamento da fome. As condições sócio-históricas, dor e sofrimento resultantes da extrema pobreza justificam a criação de programas como o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e do programa Minha casa, minha vida. Dessa forma, as novas formulações nas políticas sociais devem ser compreendidas no contexto da dinâmica econômica da qual, o Estado brasileiro, desde 2003, foi instrumentalizado; ou seja,

medidas como: a política de valorização continuada do salário mínimo, ampliação ao acesso da classe trabalhadora aos créditos em bancos (o que possibilita acesso a bens de consumo duráveis) entre outras que configuram investimentos públicos do Estado brasileiro.

Mesmo mantendo o padrão capitalista de acumulação de riquezas entre os mais ricos do país, o conjunto de políticas e programas estabelecidos a partir de 2003 (até 2014) demonstram nitidamente a importância da inserção dos mais pobres no orçamento nacional, pois foi nesse processo que o Brasil saiu do mapa da FAO/ONU. Entretanto, como ressalta Cardoso (2021), com o movimento de dismantelamento dos programas e das políticas públicas nesse campo, iniciado a partir do golpe que retirou Dilma Rousseff do cargo em 2015, percebe-se a fragilidade das políticas sociais implantadas no Brasil, assim como a inserção limitada e precária à qual a população empobrecida foi submetida. Mandu e Azevedo (2024) destacam que a aprovação da Emenda Constitucional n. 95 em 2016 congelou os gastos públicos primários por 20 anos; dessa forma, afetando negativamente as políticas sociais: trabalhista, previdenciária, educacional, cultural, de saúde e, principalmente, políticas de assistência social. Dessa forma, contribuindo para o retrocesso generalizado no Brasil. A partir disso, institui-se, um novo ciclo de expansão capitalista, que aponta para novas configurações das políticas sociais nacionais, por meio da destruição dos direitos sociais assegurados constitucionalmente.

Segundo as autoras Laura Vaz Bitencourt e Caroline Muller Bitencourt (2023), a publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016 resultou no desmonte do projeto social instituído pela Constituição Federal de 1988; isto é, agravando a escassez durante a implementação dos direitos sociais no país. Essa medida fomentou a diferenciação das classes sociais (conforme previsto pelo projeto neoliberal) e contribuiu para a solidificação de retrocessos. A Emenda Constitucional nº 95/2016 funcionou como uma autorização legislativa para as medidas de austeridade do governo, dando respaldo jurídico às ações de redução de gastos, sob a justificativa de evitar que o Estado infringisse a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao congelar por 20 anos os investimentos públicos em áreas vitais (saúde, educação e assistência social) os programas sociais são asfixiados e com isso aprofunda-se o ciclo histórico de violência. Ademais, sem políticas públicas robustas, a renda do trabalhador é devorada por planos de saúde privados, transporte caro e alimentação inflacionada, enquanto a dívida pública serve de justificativa para o desmonte de direitos.

Entendendo o impacto dessas mudanças, utilizamos os dados dos Inquéritos sobre Segurança Alimentar e Nutricional, no Contexto da Covid-19, realizados pela Rede PENSSAN nos anos de 2021 e 2022. Esses inquéritos analisam detalhadamente o aumento da insegurança alimentar no Brasil durante a pandemia, destacando as áreas mais afetadas e as populações mais atingidas pelo

flagelo da fome para além da própria pandemia. Ressaltamos que a Covid-19, também conhecida como coronavírus, é uma doença respiratória aguda grave causada pelo vírus SARS-CoV-2 (o nome Covid-19 deriva de Coronavírus Disease 2019 indicando o ano em que a doença foi identificada pela primeira vez). Os impactos da disseminação global do vírus impuseram como medida de segurança uma série de ações de distanciamento social que afetaram diretamente o cotidiano, limitando o contato social e a obtenção de rendas. Nesse caso, na classe trabalhadora (população mais pobre em geral), seus efeitos tornaram-se ainda mais nefastos, pois o isolamento obrigatório implicou no funcionamento de instituições educacionais, de saúde e redes socioassistenciais; isto é, impondo condições de trabalho bastante insalubres e informais, precarizando o acesso à uma alimentação; dessa forma, demonstrando que em momentos de crise (econômica ou sanitária) os mais pobres são penalizados.

Entre 2020 e 2023, o Brasil enfrentou um agravamento significativo da insegurança alimentar, intensificado pelo recrudescimento das políticas neoliberais. Essas políticas, caracterizadas pela redução do papel do Estado na proteção social e fortalecimento de programas de segurança alimentar, resultaram no desmonte de importantes iniciativas destinadas ao combate à fome (o enfraquecimento do Programa Bolsa Família e a redução de investimentos na agricultura familiar). A priorização de políticas de austeridade fiscal e cortes nos gastos públicos agravaram as desigualdades sociais e tornaram ainda mais vulneráveis as populações em situação de pobreza e extrema pobreza, que são desproporcionalmente afetadas pela fome.

Neste contexto, a pandemia da COVID-19 expôs e intensificou as fragilidades estruturais do sistema alimentar brasileiro, pois enquanto milhões de trabalhadores enfrentavam desemprego e informalidade, o acesso a alimentos básicos tornou-se cada vez mais difícil para as camadas mais pobres da população. Paralelamente, a liberalização de mercados e a priorização do agronegócio para exportação acabaram por desabastecer o mercado interno encarecendo produtos alimentícios essenciais. Esses fatores revelaram profundamente o crescente número de pessoas em condições de insegurança alimentar severa no Brasil. Diante disso, o cenário político, social e econômico do período não contemplou políticas inclusivas que abordassem as raízes do problema. A concentração de renda, aliada à falta de medidas efetivas de distribuição e à negligência em garantir o direito à alimentação, reforçou o ciclo de pobreza e fome no país. Mesmo com a retomada de algumas políticas públicas nos últimos meses de 2023, os impactos das políticas neoliberais implementadas no período anterior ainda são sentidos de forma aguda, evidenciando a necessidade de uma revisão estrutural no modelo de segurança alimentar e de um maior compromisso estatal em combater a fome de forma efetiva e sustentável.

Alinhado a situação de aprofundamento da crise social no Brasil esse contexto pandêmico também evidenciou nitidamente as disparidades socioeconômicas e raciais. Além da vulnerabilidade física relacionada a corpos distintos, a disseminação do Coronavírus ocorreu de forma acelerada entre os grupos de maior risco social, dessa forma, afetando majoritariamente corpos negros, periféricos, pessoas em situação de extrema pobreza e em situação de rua.

Segundo os Boletins Epidemiológicos BE-03 e BE-14 (Brasil, 2020), a confirmação do primeiro caso de COVID no Brasil, ocorreu em 26 de fevereiro de 2020, a vítima era um homem branco, pertencente a classe média, com 61 anos, residente da cidade de São Paulo e recém chegado da Itália. Posteriormente, identificaram outras pessoas infectadas com o mesmo perfil de histórico de viagens internacionais. Em 26 de abril de 2020, as informações contidas em Boletins Epidemiológicos (BE), o BE-14 (Brasil,2020), revelam discrepâncias raciais no impacto da doença, 60,3% das internações ocorreram entre pessoas brancas, seguidas por 31,5% de pardas e 5,9% de pretas. Em relação às mortes, 53,3% foram de pessoas brancas, 38,8% de pessoas pardas e 6,4% de pessoas pretas. Entretanto, a nota técnica nº. 11 (BATISTA et al.,2020), contrasta com esse perfil inicial, pois registra que a primeira morte no país, em março de 2020, uma mulher negra de 57 anos, empregada doméstica no Rio de Janeiro, que contraiu o vírus enquanto trabalhava na casa de uma família recém chegada da Itália. Os dados dos boletins epidemiológicos (Brasil, 2020), revelam que, embora as primeiras pessoas a contrair o vírus fossem brancas de classe média alta com acesso a recursos de proteção, a primeira morte foi de uma pessoa de classe trabalhadora e pele negra, cuja a condição de pobreza não a possibilitou estar em isolamento, conforme indicado pelo Ministério da Saúde como medida de proteção.

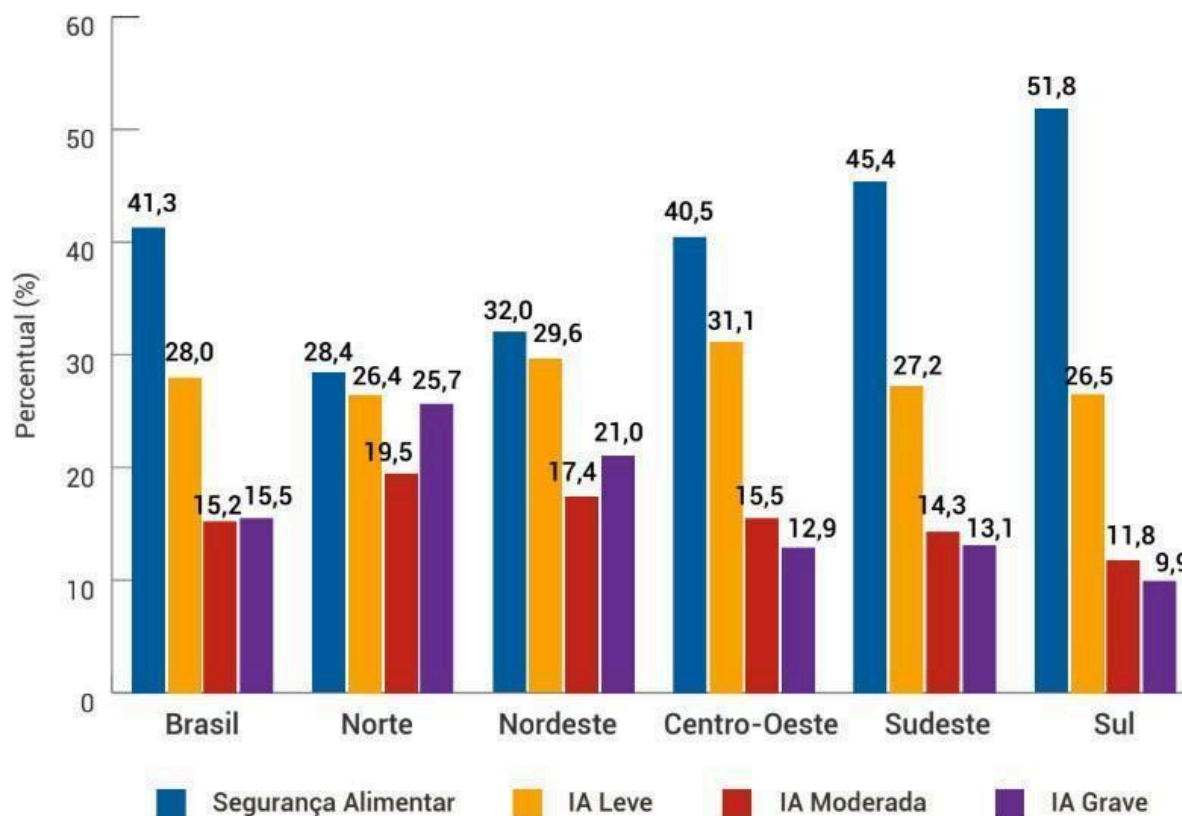
Para analisar essas circunstâncias, o conceito de Necropolítica, proposto por Achille Mbembe (2018), oferece um olhar crítico sobre esse aprofundamento das desigualdades raciais durante a pandemia. O autor nos ensina que a necropolítica é definida como uma ferramenta de poder do Estado para determinar quem pode viver e quem deve morrer e que operacionalizou-se através de mecanismos estruturais, expondo determinados grupos à morte social, política e biológica. Com isso, no Brasil, a gestão do Estado liderada pelo ex presidente Jair Messias Bolsonaro, durante a crise do coronavírus potencializou hierarquias raciais históricas pois, enquanto grupos de pessoas brancas tiveram maior acesso a condições hospitalares e consequentemente sobrevivência 52,3% das mortes, são do grupo de pessoas negras e pardas, historicamente marginalizadas e que, estiveram submetidas a ampliação de suas vulnerabilidades, como a impossibilidade de realizar isolamento social e aumento da precariedade de seus trabalhos. A necropolítica materializou-se, expressivamente, através da naturalização de mortes que poderiam ser evitáveis (quando não se

apresentam como acidentais, mas sim, resultado de um projeto politicamente engendrado às populações pobres, negras, indígenas e quilombolas ao vírus, reforçando a valorização de algumas vidas em detrimento de outras). Desse modo, compreende-se que a crise sanitária no Brasil, também foi uma crise deliberadamente racista e classista, pois sob a ótica do conceito de necropolítica o Estado define quem merece proteção e quem é abandonado a precariedades e deterioração da vida.

A fome presente em milhares de lares brasileiros, nesse contexto, configura-se também como expressões do uso da necropolítica ao desvelar como o Estado brasileiro utiliza-se da seleção racial, distinguindo quais corpos são protegidos e quais são relegados à morte lenta. Segundo o IBGE (2022), a insegurança alimentar atinge 60% das casas chefiadas (majoritariamente mães solo) por pessoas pretas e pardas. Os dados evidenciam a consequência da desigualdade de gênero e racismo estrutural no Brasil, do qual impede o acesso à terra, a políticas públicas e condições de trabalho dignas; isto é, pois tais dinâmicas historicamente articuladas no Brasil, através das opressões de classe, raça, gênero e territorialidades, como aponta Sueli Carneiro (2005) sobre a dialética da marginalização, impõe e relaciona grupos de pessoas negras e indígenas à condição de precariedade e deterioração da vida, naturalizando sua exclusão cotidianamente com parte do ordenamento territorial e social do país. Enquanto as megaempresas do setor agrícola, mineral e industrial recebem incentivos fiscais e subsídios para fortalecimento de suas produções, as comunidades periféricas (grupos urbanos, indígenas e quilombolas) enfrentam a fome como política de morte.

A crise de fome no Brasil, embora severa, reflete também a realidade global, na qual a pandemia intensificou desafios já presentes em vários países. Conforme os dados da FAO (2021), mais de 811 milhões de pessoas no mundo enfrentavam a fome, enquanto quase 2,37 bilhões não tinham acesso a uma alimentação adequada. Isso evidencia que o Brasil não está isolado nessa batalha contra a fome, mas integra um problema global (FAO, 2021), pois os danos causados no contexto pandêmico diferem-se por região e as distintas estratégias adotadas pelos governos levaram a impactos variados na segurança alimentar e da ausência de uma abordagem coordenada somada à carência de políticas públicas eficazes que evidenciaram consequências mais acentuadas como representamos na figura 2.

Figura 2 – Níveis de (In)Segurança Alimentar por Macrorregiões



Fonte: Rede Penssan (2022)

Conforme a figura 2 os níveis de insegurança alimentar grave revelam que esse problema afeta uma parcela significativa da população brasileira, sendo especialmente preocupante em determinados estados. O Norte do país concentra 2,6 milhões de pessoas em situação de fome. O Nordeste também apresenta números alarmantes, com 2,4 milhões; 2,1 milhões e, quase, 1,7 milhão de pessoas enfrentando essa realidade, respectivamente.

A região Sudeste, por sua densidade populacional, apresenta os maiores índices de pessoas em situação de fome. Essa disparidade numérica evidencia o impacto da fome nas áreas mais populosas do país. No entanto, ao considerar a proporção de habitantes afetados em cada macrorregião, observa-se que o problema da fome é mais acentuado no Norte e Nordeste, pois nessas regiões, a insegurança alimentar grave atinge o percentual maior da população evidenciando o fenômeno da fome como algo estrutural (são estes territórios que historicamente a fome apresenta-se maior em relação a outras localidades). As análises produzidas pelo inquérito, indicam

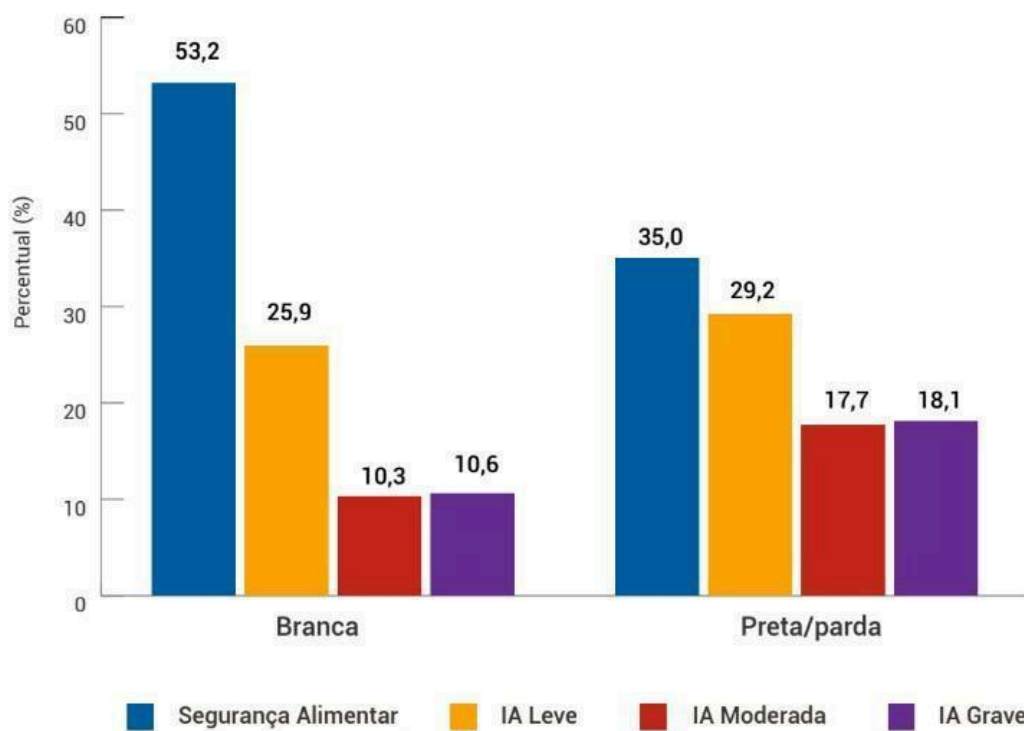
que em todos os estados, as famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo são as mais vulneráveis ao acesso inadequado aos alimentos. Essa condição leva diversos estados a apresentarem proporções preocupantes de insegurança alimentar moderada, grave, superiores à média nacional e da própria região; pois, a desigualdade de renda nas famílias de cada região também é profunda.

Os dados apresentados no I inquérito, de Segurança Alimentar no contexto da covid-19 no Brasil, realizado pela Rede PENSSAN (2021, p.35), dos 211,7 milhões de brasileiros, aproximadamente 116,8 milhões vivenciavam algum nível de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Desse total, 43,4 milhões enfrentavam restrição quantitativa de alimentos (insegurança moderada ou grave) e 19 milhões estavam na condição extrema de fome. Além disso, a condição de racial é considerada elemento importante nas diferenciações dos níveis de insegurança alimentar. Em domicílios com pessoas pretas ou pardas o relatório demonstra que a fome foi duas vezes maior do que em residências com pessoas autodeclaradas brancas, evidenciando mais uma vez, as consequências do racismo estrutural. A interseccionalidade das opressões de raça e gênero no Brasil, aprofundou o cenário de desigualdades e vulnerabilidades. Segundo IBGE (2020), 7,4 milhões de trabalhadores negros saíram da força de trabalho nacional; isto é, deixaram de procurar emprego por desacreditar na efetivação de inclusão no mercado de trabalho; evidentemente, ao contrário do grupo de trabalhadores brancos, pois o número foi bem menor: 2,7 milhões. No Brasil a população negra tem maior presença em postos de trabalho mais precários⁸, dos quais majoritariamente são excluídos das políticas de proteção social, trabalhista, educacional, previdenciária e sanitária. Conforme dados apresentados pelo IBGE no ano de 2020, pretos e pardos correspondiam a 55,8% da população total do país e representam 64,6% de trabalhadores desempregados. Segundo Cabral et al. (2024), os números são maiores e mais dramáticos entre pessoas em situação de rua, pois 77% da população que vive nas ruas são negras, dessa forma explicitando a relação intrínseca entre o racismo e a vulnerabilidade socioeconômica no Brasil. Salientamos que a intersecção do racismo e fome no Brasil também são evidenciadas no segundo inquérito sobre segurança e insegurança alimentar, no contexto da covid-19, gerando impactos diferentes entre a população branca e negra no que tange ao direito humano à alimentação. A figura 3 demonstra como essa diferenciabilidade esteve presente em domicílios cujas pessoas responsáveis se identificam como pretos e pardos, pois apenas 35% desses lares mantêm uma

⁸ Conforme IBGE (2020), no caso das ocupações de trabalho informais 34,6% são compostos por trabalhadores brancos, esse percentual aumenta para 47,3% entre pretos e pardos, evidenciado principalmente através dos denominados trabalhos essenciais e de menor remuneração como a função de telemarketing 64,1%, limpeza urbana 55,4%, segurança 52,9%, e na construção civil 50,2% são composto majoritariamente por trabalhadores negros.

condição de segurança alimentar, enquanto nos domicílios autodeclarados brancos esse percentual é de 53,2%.

Figura 3- Níveis de (In)segurança Alimentar Segundo Raça/Cor nos anos de 2021/2022.

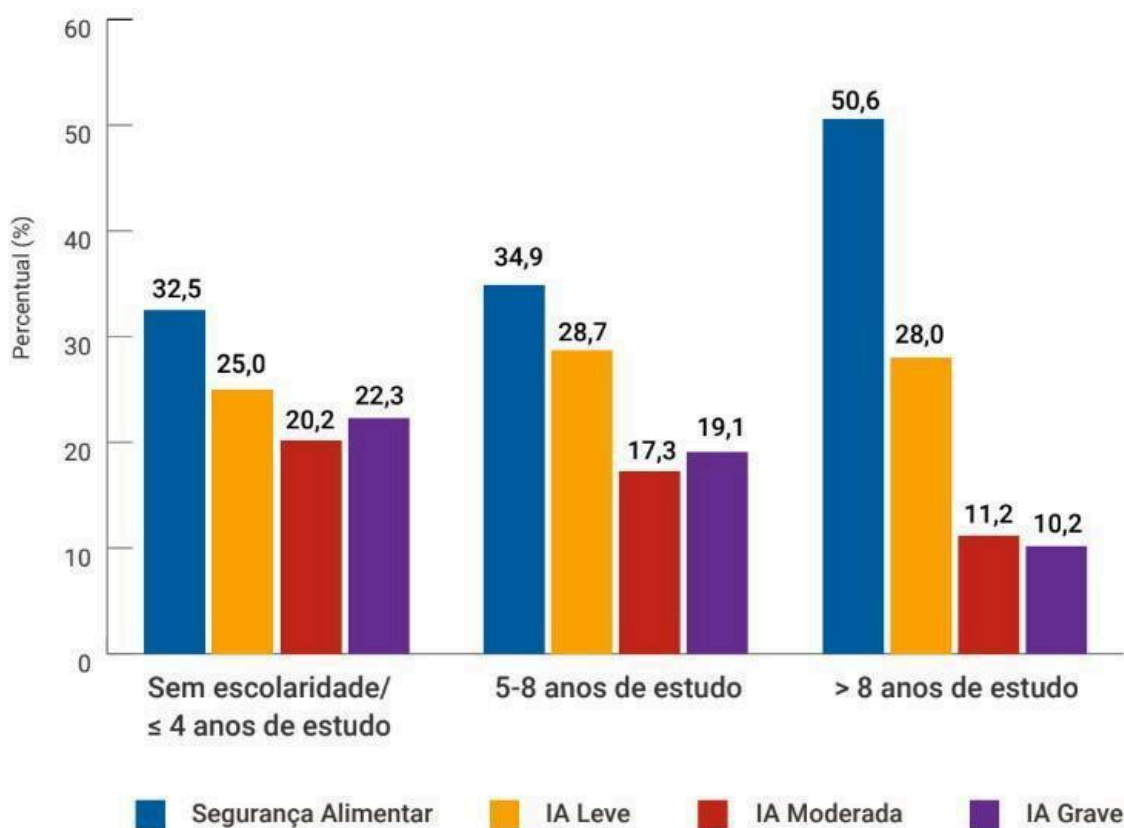


Fonte: Rede PENSSAN (2022)

A figura 3 demonstra que no ano de 2022 domicílios chefiados por pessoas autodeclaradas pretas e pardas registraram maior presença de insegurança alimentar: 60% dessas famílias enfrentavam algum grau de IA, enquanto em lares com responsáveis brancos, mais de 50% estavam em condição de segurança alimentar. Nesse caso, os números reforçam a intersecção entre a opressão do racismo em relação com o fenômeno da fome no Brasil, pois evidenciam as desigualdades fundamentadas e perpetuadas através de uma longa trajetória de segregação racial e consequentemente espacial.

Outro fator importante refere-se à condição do nível de escolaridade das famílias brasileiras demonstrado através da figura 4, pois a escolaridade influencia diretamente na condição de segurança alimentar; isto é, o acesso à educação está diretamente ligado a ampliação do acesso às oportunidades de trabalho que ampliam a renda familiar e melhoram a compreensão dos direitos sociais (famílias onde o acesso à educação foi restringido o campo de atuação do trabalho também se restringe a funções laborais mais precarizadas).

Figura 4 – Níveis de (In)segurança Alimentar Segundo a Escolaridade



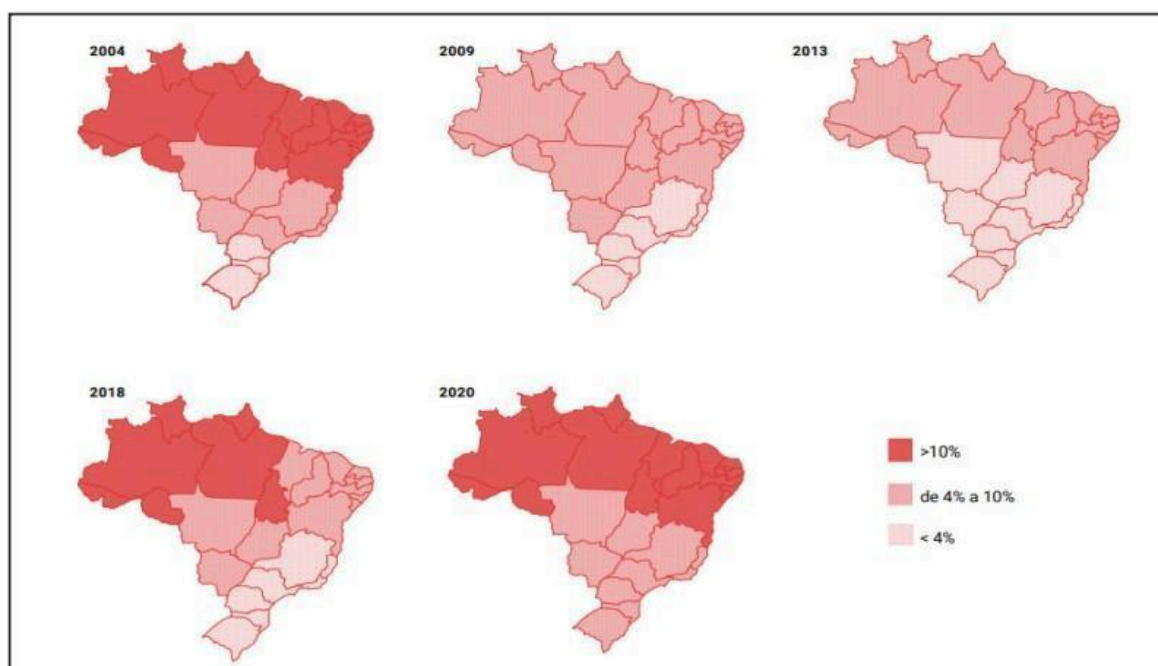
Fonte: Rede PENSSAN (2022)

Como representado na figura acima, outro fator que influenciou diretamente no aumento da insegurança alimentar no Brasil diz respeito à condição de escolaridade da população, pois 42,5% dos domicílios chefiados por pessoas com até 4 anos de escolaridade enfrentaram insegurança alimentar moderada ou grave (implicam restrição quantitativa de alimentos).

Reiterando que, segundo Oliveira (2015, p. 240), o conceito de segurança alimentar surge na Europa no início do século XX e parte da ideia de segurança nacional: capacidade de produzir a alimentação de seu povo para não ficar vulnerável a situações de embargos por motivação política ou militar. Em diversas disciplinas que tratam do tema fome, utilizam-se nomenclaturas, tais como: nutrição, subnutrição, desnutrição, segurança e insegurança alimentar. Nesse sentido, a fome é um problema estrutural visível desde os estudos de Josué de Castro, pois esse fenômeno permanece de forma insistente, carente de políticas públicas eficientes e agravado pela pandemia. Os avanços

obtidos entre 2004 e 2013, na redução dos índices de fome (e a própria saída do Brasil do mapa da FAO), foram anulados para significativa parcela da população brasileira, pois os dados dos inquéritos mostram o retrocesso de 15 anos em apenas 5 anos, sendo mais acentuado nos últimos 2 anos. Exemplificando na figura 5.

Figura 5 - Evolução da fome no Brasil: população afetada pela insegurança alimentar grave (IA), entre 2004 e 2020 por macrorregiões



Fonte: PENSSAN (2021)

Conforme apresentado na figura 5, o aprofundamento da fome entre 2013 e 2018 sofreu alterações de 8% ao ano, pois os dados do primeiro inquérito demonstraram que o aumento da insegurança alimentar grave é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020 (Penssan, 2021 p.52). Deste modo compreende-se que este aumento decorre do desmantelamento sistematizado ocasionado a partir da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, pois

Ao todo, de setembro de 2016 a dezembro de 2018, passaram 28 meses do golpe jurídico, parlamentar e midiático, o corte de aposentadorias em caráter permanente, dentre elas 65,7% (309 mil) referentes aos benefícios concedidos a trabalhadores que estavam em regime da CLT, quando comprovada a invalidez; 30,7% (144 mil) aposentadorias vinculadas à Lei Orgânica da Assistência Social; e 16.635 mil aposentadorias do Programa Renda Mensal Vitalícia (Governo cortou..., 2019). Juntos, eles representam a maior parte dos cortes nos programas da Assistência Social e uma economia de mais de R\$ 10 bilhões (Cardoso, 2021, p. 104).

Os cortes orçamentários, explicitados acima, revelam um projeto de destruição planejada e efetivada a partir do golpe de 2016, ancorado no discurso de “controle fiscal”, pois desmontou o

sistema de segurança assistencial e este ataque a classe trabalhadora pode ser observado principalmente entre 2016 e 2018 (em benefícios por invalidez (65,7%) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 30,7%) que tiveram seu orçamento reduzido prejudicando principalmente a classe de trabalhadores formais (idosos e pessoas com deficiência) das quais eram o público alvo dessas políticas.

Dessa forma, o Estado (sob o governo golpista de Michel Temer) “economizou” aproximadamente 10 bilhões de reais extraídos a partir do corte de orçamento. Ademais, Renata Cardoso (2021 p. 106) questiona os cortes sofridos pelo PAA e demonstra que o orçamento destinado ao Programa foi de R\$ 555,4 milhões em 2015; R\$ 380,1 milhões em 2016; R\$ 318 milhões em 2017; e R\$ 750 mil em 2018. Lamentavelmente, observa-se, no Brasil, a queda de 99,8% no orçamento (2015 – 2018) que inviabilizou a compra de alimentos da agricultura familiar para estoques públicos (escolas, creches, hospitais, restaurantes, etc).

Alinhado às condições nefastas desse projeto neoliberal pavimentado pelo ex presidente Michel Temer, observamos a continuidade do ex presidente Jair Messias Bolsonaro em manter a EC:95/16, além de utilizá-la como uma ferramenta de guerra contra populações empobrecidas, pois liberou R\$ 1,2 trilhão para o sistema financeiro do Banco Central do Brasil entre 2020 e 2022 destruindo programas fundamentais a sobrevivência de milhares de pessoas. Em matéria publicada no site do Banco Central do Brasil (BCEN, 2020):

Para combater os efeitos do coronavírus na economia, o Banco Central lançou um conjunto de medidas que aumentará a liquidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em R\$ 1,2 trilhão. O objetivo é garantir que as instituições financeiras tenham recursos para atender às demandas do mercado. Além disso, as medidas de liberação de capital geram um potencial de expansão de R\$ 1,16 trilhão no volume de crédito da economia. Isso dá segurança ao sistema para que as instituições financeiras mantenham e ampliem seus planos de concessões de crédito.

Os recursos aplicados sob o discurso de garantia de liquidez na economia brasileira contrastam com os 322 bilhões de reais injetados no programa Auxílio Emergencial no mesmo período e essa diferença apresenta muito bem porquê do agravamento do fenômeno da fome no Brasil deve ser compreendido enquanto um projeto, pois em meio a crise sanitária global o governo brasileiro priorizou o sistema financeiro em detrimento de políticas sociais. A continuidade do projeto neoliberal implantado também é enfatizado pelo inquérito:

Nesse cenário de desmonte das políticas públicas, direta ou indiretamente voltadas à proteção e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), deve-se destacar, em 2021, a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Bolsa Família (PBF), substituídos pelos programas Alimenta Brasil e Auxílio Brasil, respectivamente, reconhecidos por analistas sobre o tema como frágeis em suas concepções e objetivos, além de limitados na abrangência populacional. Estima-se que apenas metade dos 100 milhões de pessoas antes atendidas pelo PBF e pelo Auxílio Emergencial permaneceu com acesso ao Auxílio

Brasil. Ademais, sobressai, neste período da pandemia, a má gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Pessan, 2022, p. 22).

Diante disso compreende-se que o desmonte das políticas voltadas às populações mais pobres e a classe trabalhadora em geral é o principal fator de agravamento da fome no país. De acordo com a reflexão apresentada por Souza (1995 s.p) os alimentos são em primeiro lugar essencial à sobrevivência humana, portanto valor de uso universal, vital e que deveria ser inegociável. Entretanto diante do exposto o que observa-se é que sob a lógica capitalista e neoliberal os alimentos passam condicionados como valor de troca e assim submetidos às dinâmicas mercadológicas de oferta e demanda. Nesse contexto, o acesso à comida é mediado por mecanismos econômicos que desconsideram sua função social e vital, favorecendo a acumulação de capital por meio da especulação e da escassez planejada.

Diante disso, consideramos que as discussões elaboradas neste capítulo foram essenciais para entender o impacto específico do dismantelamento das políticas sociais no agravamento da fome durante a pandemia, pois enriquecem as tessituras, no âmbito das pesquisas em ciências humanas. Com isso, o próximo capítulo, constitui-se pela investigação e correlação entre: programas sociais (PAA) e agravamento da fome coletiva no Brasil.

CAPÍTULO III

O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

3.1 A criação do PAA no marco das políticas de segurança alimentar e agricultura familiar no Brasil

O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), criado no ano 2003, como linha de atuação para a política nacional de combate à fome e a insegurança alimentar, opera-se através do fortalecimento da Agricultura Familiar mediante a compra direta de seus produtos. Essa dupla finalidade representa a interação entre políticas sociais e produtivas, pois de um lado, os alimentos adquiridos são destinados a redes socioassistenciais (como restaurantes populares, bancos de alimentos, creches e aos estoques públicos para ações emergenciais) e por outro lado garante a renda estável aos agricultores familiares, pois dinamiza economias locais e fomentando circuitos curtos de comercialização.

Conforme destacado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PAA atua como "instrumento de inclusão produtiva e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada" (MDS, 2020), consolidando-se como uma política pública estruturante para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, considerada estratégia da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Vinte anos após sua implementação, no ano 2023, o programa passou por uma importante reformulação por meio da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, e o transformou no Programa de Alimentação Saudável do Brasil. Segundo Conab (2003), a nova legislação visa ampliar e fortalecer pequenos circuitos de comercialização, garantir o escoamento da produção e promover a segurança alimentar e nutricional no país. Segundo Perin et al., (2021 p. 5):

Destacam-se três períodos principais de implementação do PAA. O inicial (2003-2008) foi de aprendizados e organização dos processos tanto no nível gerencial quanto local. O período intermediário (2009-2013) teve como principais destaques: i) o fortalecimento do programa, marcado pelo protagonismo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); ii) o surgimento do termo de adesão operacionalizado pelo então Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e iii) a Operação Agrofantasma, a qual causou uma queda abrupta das operações do programa no fim desse período. No período mais recente (2014-2019), após uma leve retomada inicial de recursos, constatou-se uma contínua redução dos montantes aplicados no PAA, chegando ao fim do período nos menores patamares de sua história.

O contexto histórico do lançamento do programa ocorreu no âmbito da criação da política Fome Zero. Essa política representou, como mudança significativa no enfrentamento da fome e da pobreza ao reconhecer que o combate à insegurança alimentar deveria ser uma prioridade do Estado. Nesse sentido, o PAA se apresentou como uma ação inovadora, consolidando-se como instrumento prático de distribuição de alimentos e melhoria das condições de vida e trabalho das famílias que vivem no campo (fundamentalmente aquelas que produzem pela via da agricultura familiar). Articulando produção e consumo, o programa é operacionalizado sem necessidade de licitação, pois destinam-se às redes socioassistenciais.

Segundo o relatório de execução do programa, referente ao ano de 2010, publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, é necessário que o atendimento aos grupos prioritários ocorra de forma contínua para cumprir o objetivo de perenidade. Os grupos prioritários que acessam o programa são historicamente marginalizados do processo produtivo, principalmente sobre essa ótica: Assentados da Reforma Agrária, comunidades Indígenas/Quilombolas e agricultores familiares. Sobre isso, reiteramos que:

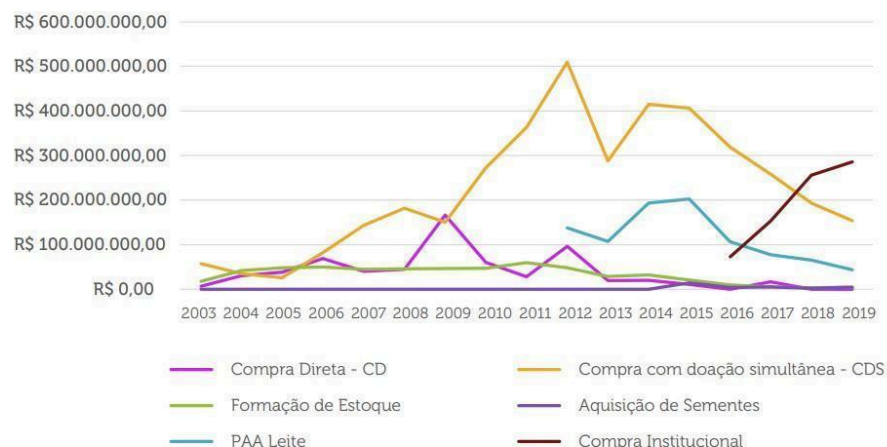
O ano de 2006 apresentou grande destaque no âmbito do PAA no primeiro período, pois nesse ano se publicou o Decreto nº 5.873/2006, o qual previu o aumento do limite de compra pública do beneficiário fornecedor, passando a ser R\$ 3.500,00. Além disso, promulgou-se a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) – Lei nº 11.346/2006 –, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), uma estrutura fundamental para a promoção da SAN, na qual o PAA foi inserido em 2012. Por fim, publicou-se também a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Esta lei influencia diretamente na implementação do PAA, pois define ‘os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais’ e esclarece qual público pode ser considerado agricultor familiar. A lei também estabelece como público beneficiário os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas (incluído pela Lei nº 12.512/2011) e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais (incluído pela Lei nº 12.512/2011) (Perin et al., 2021, p. 23).

No contexto da criação e implementação do programa os dados sobre a insegurança alimentar no país eram alarmantes. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD, 2003), havia no Brasil aproximadamente 10,5 milhões de pessoas em situação de fome, ou seja, de insegurança alimentar grave. Diante disso, no ano de 2006, foi consolidado o marco fundamental

para a melhoria do programa e aspectos relacionados a suas interfaces políticas com outros projetos/programas. Ao decorrer dos anos o programa demonstrou sua efetividade na melhoria das condições de vida de várias famílias brasileiras, pois tornou-se a principal política de garantia à segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais. Ao possibilitar a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e comunidades tradicionais, sem a necessidade do percurso de licitações, facilita a comercialização da produção e acesso direcionado a rede de aparelhos públicos (escolas, creches, restaurantes populares, centros de acolhimento, entre outros) e famílias que se encontram em situação de fome. Em sua primeira fase o programa enfrentou grandes desafios, em relação ao trabalho que foi desenvolvido, entre pequenos produtores e órgãos reguladores (as prefeituras, secretarias, a Conab), pois é neste momento que o processo de amadurecimento da compreensão das normas e burocracias presentes no decorrer do funcionamento do programa foram ampliando o acesso por parte de mais famílias produtoras. Ressaltamos que esse processo de aprendizagem mútua contribuiu para consolidar o respeito e compreensão aos agricultores familiares, compreendendo-os como fornecedores diretos e participativos nas tomadas de decisões quanto ao abastecimento de alimentos, aos processos de contratação, negociação e execução das compras públicas.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (2014), o programa de aquisição de alimentos obteve avanços significativos nos primeiros anos, principalmente no ano de 2010 pois foi reconhecido como uma importante ferramenta para alcançar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); isto é, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional possibilitou maior destaque ao PAA. A figura 6 ilustra a evolução do programa ao longo dos anos pela modalidade de atuação, demonstrando as variações no volume de recursos investidos de 2003 à 2019, pois observa-se que a modalidade que mais recebeu investimentos foi a Compra com Doação Simultânea (CDS), atingindo valores próximos aos 500 milhões de reais no ano de 2012; e na modalidade de aquisição de leite, iniciada no mesmo ano, observa-se o crescimento progressivo até o ano de 2015.

Figura 6 - Evolução do PAA por Modalidade 2003-2019



Fonte: Brasil (2023).

Como percebe-se através da figura 6 há redução de projetos ao PAA a partir do ano de 2013, principalmente na modalidade de Compra Direta e Compra com doação Simultânea (CD) e (CDS). É interessante salientar que a modalidade de CDS está diretamente relacionada à produção mais diversificada e abrangente; isto é, permite que seja realizada aquisições de produtos ao longo do ano mantendo duplas aplicações, pois efetuada a compra de produtos pela Conab e/ou entes conveniados, dessa forma executando simultaneamente a doação às entidades de referências socioassistenciais (bancos de alimentos, creches e restaurantes populares). A modalidade supracitada representa a variedade produtiva em consonância fortalece famílias e a economia local/regional. Entre os principais fatores que contribuíram para a queda expressiva do programa estão: a reformulação das diretrizes normativas, a diminuição do quadro de funcionários responsáveis pela operacionalização e a retração da política de compra direta. Alinhado a isso, as mudanças de agenda nas políticas públicas brasileiras, a partir de 2015, resultaram na adoção de medidas de austeridade fiscal, que impactaram diretamente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), enfraquecendo suas ações.

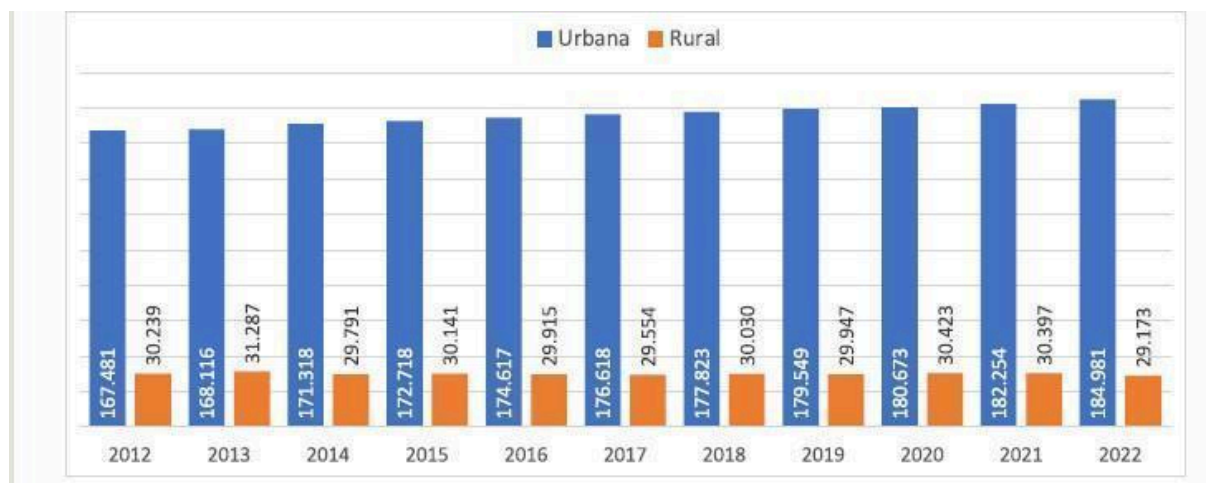
São quase vinte anos de atuação do programa beneficiando várias famílias de pequenos agricultores no processo de escoamento de sua produção através do poder público, dessa forma contribuindo para a melhoria dos padrões de vida no campo e consequentemente na consolidação do combate à fome. O PAA deve ser compreendido como parte integrante das

lutas pela reforma agrária e pelo fortalecimento de práticas alternativas de produção, pois ancoram-se através da intervenção política (produção de alimentos) que prioriza o cuidado diversificado com a terra e os alimentos, contrariando a lógica das monoculturas e do agronegócio.

Dentre outros programas que trabalham na direção do combate à fome, o PAA se destacou pela forma de execução, pois estabeleceu pela primeira vez recursos e metodologias direcionadas à compras públicas de alimentos resultantes da produção familiar e povos de comunidades tradicionais. Ressaltamos a importância desse aspecto, pois reflete o diálogo com a escala e características de organização desses grupos de beneficiários fornecedores. O processo de compras por dispensa de licitação é amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), constituindo uma relação direta entre sociedade civil e governo na aquisição de alimentos. A execução do programa ocorre por cinco modalidades: 1) PAA Leite; 2) Compras Institucionais; 3) Compra Direta da Agricultura Familiar; 4) Compra com Doação Simultânea; e por último, 5) Apoio a Formação de Estoques. Portanto, a pluriversidade nas formas de atendimento contribuem para maior capilaridade do programa pois possibilita sua efetivação por completo. Nesse sentido, a produção do campo, através da Agricultura Familiar, desempenha um papel importante no fortalecimento do combate à fome, assim como contribui para efetivação do acesso popular à segurança alimentar e nutricional. De acordo com o Anuário Brasileiro da Reforma Agrária (2023), 5 milhões de propriedades familiares são responsáveis por aproximadamente 70% da alimentação da população brasileira.

É importante argumentar que a população urbana cresceu de 167,4 milhões, em 2012, para 184,9 milhões de habitantes, em 2022, enquanto a população do campo permaneceu estável, apresentando oscilações na faixa de 30 milhões de habitantes (Brasil, 2023, p. 25). Para compreender a diversidade populacional do campo e da cidade, a figura 7 destaca as transformações quantitativas entre os anos de 2012 à 2022, evidenciando a manutenção do crescimento populacional nos centros urbanos e o decréscimo da quantidade de pessoas no campo.

Figura 7 - População no Brasil por situação do domicílio rural e urbano 2012-2022

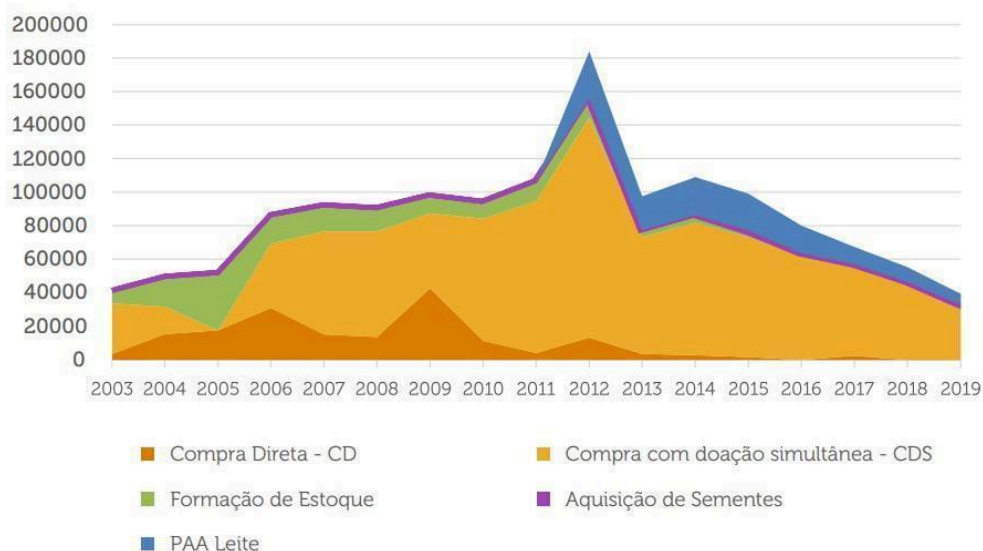


Fonte: Anuário Brasileiro da Agricultura Familiar (2025)

A agricultura familiar, responsável pela maior parte dos alimentos básicos consumidos no Brasil, enfrenta pressões crescentes diante da instabilidade e da densidade populacional rural. Esse cenário torna-se crítico porque, enquanto compõe a base alimentar da população, a demanda crescente nas cidades exerce sobrecarga sobre sua produção. Paralelamente, a inconsistência da permanência de trabalhadores no campo compromete tanto a qualidade de vida rural quanto o abastecimento urbano, pois gera impactos sistêmicos.

A figura 8 representa a quantidade de fornecedores beneficiários do programa indicando que a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) foi a principal responsável pela inclusão de fornecedores da agricultura familiar no PAA, pois atingiu o pico de 180 mil beneficiários em 2011, enquanto as outras modalidades como Compra Direta (CD), Formação de Estoque e PAA Leite mantiveram-se com patamares inferiores. Ademais, todas as modalidades sofreram quedas abruptas em diferentes anos: a CDS despencou para menos de 20 mil fornecedores em 2019, o PAA Leite e a Formação de Estoque desapareceram após 2016; diante disso, refletindo nos cortes orçamentários e a desestruturação do programa.

Figura 8- Quantidade de Fornecedores Beneficiários do PAA (2003-2019)



Fonte: Brasil (2023).

Esse processo de queda no investimento do poder público atinge diretamente o quantitativo de famílias beneficiadas pelo programa ocasionando sua redução exponencial no mesmo período. Consonante a isso, o relatório IPEA (2021) destaca que o aumento da burocratização e a rigidez de normas sanitárias dificultaram o acesso ao programa por parte dos agricultores (sobretudo quando se trata de produtos processados – reflexo da mudança na agenda governamental com ações de enfraquecimento do programa). No quadro 3 estão sistematizados os valores investidos no programa de 2012 à 2018.

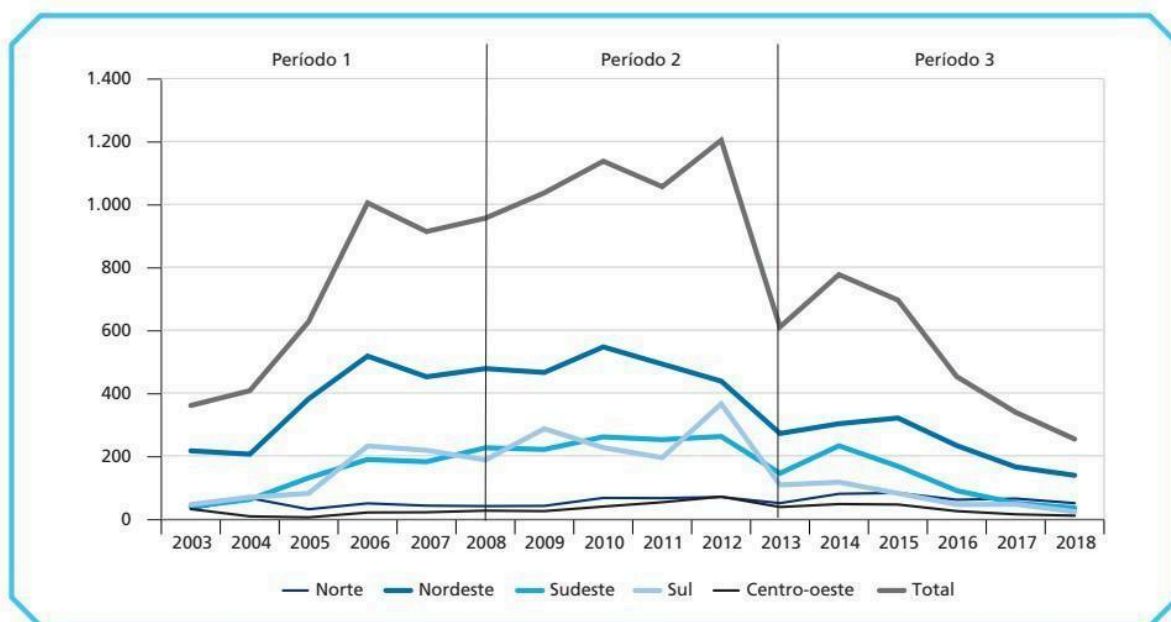
Quadro 3 - Orçamentos Aplicados no PAA por região entre 2012 à 2018

ANO	CENTRO OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
2012	47.672.185,53	308.547.808,34	7.085.307,78	187.091.252,62	248.821.442,51	839.217.996,78
2013	26.476.296,28	199.178.727,66	6.508.392,08	104.430.919,80	76.590.899,62	443.185.235,44
2014	8.909.208,59	51.189.868,27	3.290.467,57	56.588.620,43	20.453.226,91	150.431.391,77
2015	36.283.134,70	335.305.962,24	6.107.298,61	154.194.321,14	63.675.625,45	655.566.342,14
2016	21.944.318,25	235.651.274,92	3.854.403,50	88.344.669,25	39.601.117,70	439.395.783,62
2017	12.553.327,60	194.692.337,82	20.628.993,00	19.644.592,00	26.705.879,00	274.225.129,42
2018	5.392.765,00	27.560.385,00	3.025.289,00	10.280.649,00	7.070.990,00	63.330.078,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (2023)

Através da análise de dados apresentados no quadro 3 fica evidente o processo de enfraquecimento do programa entre os anos de 2012 à 2018. Ressaltamos que no ano de 2012 o programa de aquisição de alimentos chegou a aplicar o total de 839,2 milhões (Nordeste com 308,5 milhões e no Sul com 248,2 milhões). Ao compararmos os valores brutos, nos anos supracitados, o contraste é marcante, pois demonstra que o orçamento do PAA foi reduzido para 63,3 milhões (mais de 90% de corte orçamentário). O Nordeste (que mantinha o maior quantitativo de famílias beneficiadas do programa em 2012) passou a receber 27,5 milhões em 2018 e a região Sul 7 milhões. Na figura 9 compararemos os valores investidos entre os anos de 2003 à 2018.

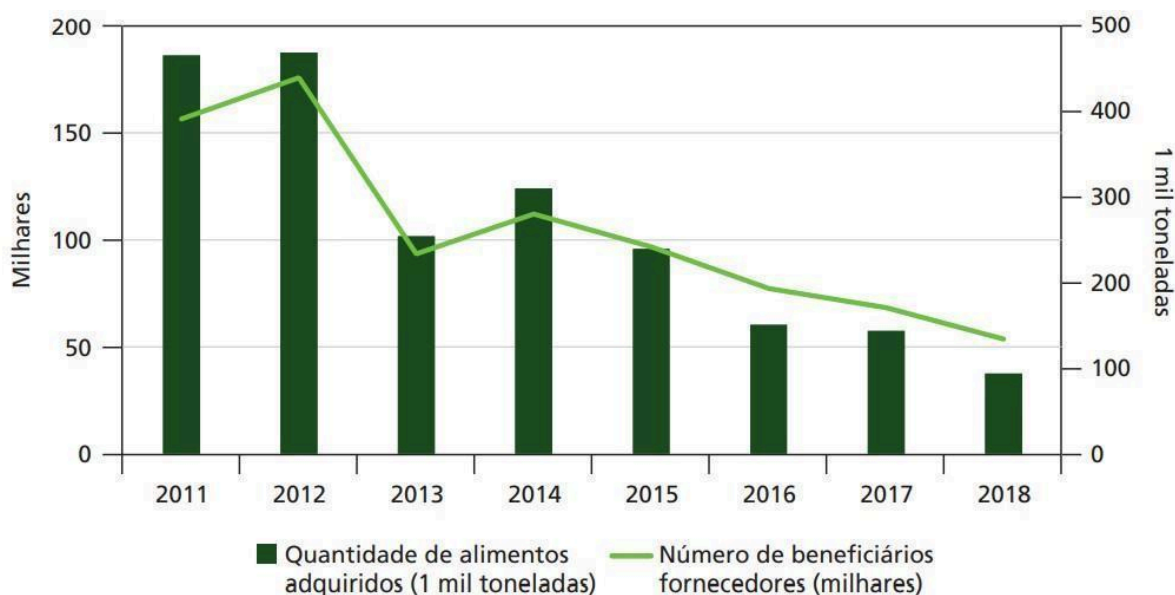
Figura 9 - Montante dos recursos investidos pelo Governo Federal em compras do PAA em todas as modalidades no Brasil e por regiões.



Fonte: Brasil (2021)

A figura 9 evidencia as profundas assimetrias regionais na alocação de recursos do PAA: o Nordeste (45% à 60%); Sul (20 à 25%); Sudeste (15% à 18%); Centro-Oeste (7% à 10%) e Norte (5% à 8%). Tais discrepâncias persistiram após os cortes orçamentários pós 2013, quando o valor total do programa sofreu redução superior à 80%. Os dados revelam um grave problema para a continuidade do programa e consequentemente influencia no aumento da condição de fome no país. A figura 10 expõe o quantitativo de alimentos adquiridos no programa em toneladas, demonstrando como é importante o papel que o programa tem no enfrentamento da condição de fome no país.

Figura 10 - Relação de Beneficiários Fornecedores e quantidade de alimentos do PAA 2011-2018



Fonte: Brasil (2023).

Os dados em quantidades de alimentos e número de beneficiários indica-nos que a redução orçamentária afeta diretamente toda rede social (desde o pequeno produtor até grupos em situação de vulnerabilidade que dependem exclusivamente da distribuição de alimentos do programa), pois tiveram que mirar sua produção através da diminuição de compras e na quantidade de alimentos. Esse processo afeta a geração de emprego e renda no campo (maiores dificuldades de escoamento do que é produzido pela agricultura familiar e por consequência enfraquece a economia local) tornando a vida cotidiana mais precária principalmente em regiões onde o programa atua em várias frentes. Este aspecto é importante pois os cortes que o programa sofreu perpetuam impactos até hoje. Segundo o Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2022) demonstrou que o aumento das desigualdades no país, somado à elevada inflação nos preços de alimentos, impactou com mais intensidade o poder de compra dos mais vulneráveis, pois quanto menor a renda familiar maior a proporção dela destinada à alimentação (PENSSAN, 2022 p.22). Analisando os dados do Anuário Brasileiro da Agricultura familiar publicado no ano de 2023 podemos quantificar a dimensão da redução dos recursos orçamentários do Programa de Aquisição de Alimentos entre os anos de 2012 e 2023. Deste modo é possível identificar que o ápice de investimentos direcionado ao programa ocorreu no ano de 2012, tanto em relação ao montante indicado inicialmente, quanto nos valores de execução representados em quase 1,8 bilhões. Os

valores mantêm-se elevados até meados de 2014, quando o programa ultrapassa 1,3 bilhões em despesas executadas.

Entretanto, a partir de 2015, há uma queda que se intensifica no ano de 2016 (quando o montante de despesas executadas não chega a 800 milhões), pois os dados demonstram a disparidade entre a dotação inicial e as despesas executadas (a diferença desse montante em ambas as categorias é mínima entre os anos de 2012 à 2015); já no ano de 2017 observamos a redução das dotações e a dificuldade de execução. No ano de 2021 a dotação inicial é de aproximadamente 400 milhões, mas na execução aparecem investidos apenas 149 milhões, evidenciando as limitações na aplicação total do recurso. No que tange a expressão de redução adquirida a partir de 2016, convém ressaltar a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 da qual limita e impõe um teto de gastos nas despesas primárias do governo federal. Desse modo, os números evidenciam o intenso desmonte imposto à política pública essencial para o combate à fome, pois garante segurança alimentar e nutricional para o fortalecimento da Agricultura Familiar e evidenciando a lógica da austeridade fiscal no âmbito do desenvolvimento rural sustentável e da soberania alimentar. Destacamos que a história do PAA mostra que, mesmo com os recursos autorizados pela União a cada ano, nem sempre eles são realmente executados. A figura 11 ilustra bem essa diferença entre o que foi planejado e o que realmente foi aplicado.

Figura 11 - Valores do orçamento anual: inicial e executado do PAA



Fonte: Brasil (2023)

A relação entre o valor anual de recursos destinados ao PAA e a execução orçamentária revela que nem sempre todo o montante inicialmente previsto é efetivamente utilizado ao longo do ano. O gráfico evidencia que, em vários anos, especialmente após 2015, a despesa executada ficou

significativamente abaixo da dotação inicial aprovada. Isso indica que restrições administrativas, contingenciamentos, mudanças nas prioridades de políticas públicas podem limitar a execução dos recursos mesmo quando há previsão orçamentária. As dificuldades de efetivação orçamentária integral apresenta-se como uma contradição perversa pois a dotação inicial dos valores pode não ser a depender da administração pública garantia de execução e com isso programas como o PAA (concebidos para assegurar direitos fundamentais) tornam-se reféns de situações de instabilidades políticas e econômicas. Ademais, os contingenciamentos que estrangulam os recursos são forjados por discursos de ineficiências administrativas e/ou camuflados de situações irremediáveis, pois são expressão ferrenha de um projeto político materializado através da violação sistemática do direito básico.

3.2 Os pilares do programa: garantia de preços, acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e circuitos curtos de comercialização

O PAA está estruturado sobre bases fundamentais para a eficácia dos objetivos de fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. O primeiro pilar ancora-se na garantia de preços justos e acessíveis que possibilitam aos pequenos produtores de alimentos a compatibilidade com os mercados locais e regionais através do sistema de estoques públicos de alimentos. O segundo pilar estruturante do programa é o acesso aos alimentos que se consolidam através da doação de alimentos comprados pelo governo e distribuídos em equipamentos públicos de atenção socioassistencial, pois lidam diretamente com populações pauperizadas pela fome e outras misérias. O programa também oportuniza que a distribuição e/ou venda da produção da agricultura familiar chegue às instituições (escolas, hospitais, restaurantes populares, entre outros) que, através disso, fortalecem os sistemas curtos de comercialização, beneficiando a qualidade da vida no campo.

Dentre as modalidades do programa, inclui-se a compra alimentícia de cooperativas e associações de agricultores por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) por preços justos em relação ao mercado regional; isto é, os alimentos adquiridos são distribuídos à redes socioassistenciais públicas, filantrópicas de ensino, saúde, justiça e (também pode ser destinada) à cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Ressaltamos que os equipamentos públicos, cuja a doação e/ou compra são destinadas, são: Centro de Referência em Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Como uma ferramenta de duas vias simultâneas, o programa de aquisição de alimentos oferece possibilidade de melhores condições de vida e produção para às famílias agricultoras, pois baseadas na condição de subsistência (através desse movimento de geração de renda) contribui para redução da dependência do mercado privado, pois muitas vezes pequenos produtores não têm condições de concorrer com mercado empresarial da produção de alimentos. Consoante a isso, o programa também garante a possibilidade de acesso regular para uma alimentação digna e saudável à população de maior risco. Entre diversos programas o PAA ganha destaque em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido primeiramente como merenda escolar.

O PNAE trata-se de um programa que viabiliza a permanência e conclusão do ensino escolar por parte de crianças, adolescentes e adultos por meio de transferência suplementar de recursos

financeiros aos Estados e municípios objetivando-se garantir minimamente as necessidades nutricionais durante a permanência na instituição. A partir da Lei Federal N° 11.947/2009, o PNAE passou a atuar para além da oferta de refeições escolares, mas também, na contribuição para garantia de escoamento da produção realizada pela agricultura familiar, destinando, segundo Gomes et. al. (2025), 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) para a compra de alimentos produzidos por essas famílias.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), em 2023, o PAA realizou a compra de 163 mil toneladas de alimentos distribuídos em mais de 9 mil aparelhos públicos de atendimento socioassistencial. Contribuindo para geração de renda em aproximadamente 81 mil famílias de agricultores familiares. Além disso, o programa de aquisição de alimentos tem gerado efeitos positivos em relação ao desenvolvimento econômico local a partir do investimento realizado pelo governo na compra da produção; pois, segundo os dados informados no Pacto Contra a Fome (2023)⁹, dessa forma a população no campo pode investir na melhoria das condições de suas propriedades e conseqüentemente de sua produção, gerando emprego e ampliando a qualidade da vida no campo.

Segundo Salgado, Souza e Ferreira (2023), o programa de aquisição de alimentos constitui-se como diferencial em relação a outros programas porque propõe uma gestão compartilhada entre diferentes ministérios, garantindo a interinstitucionalidade, pois a partir disso reconhece a necessidade de ampliação dos diálogos entre diversos setores envolvidos na formulação de resoluções diante do problema da fome e da condição de vida no campo. O MDS (como unidade gestora do programa) é composto pelo Grupo Gestor (GGPAA), incluindo representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), do Ministério da Fazenda (MF) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A Conab é a principal entidade responsável pela execução do PAA, entretanto órgãos públicos da administração pública de nível estadual e municipal também caracterizam-se como unidades executoras do programa, pois é de responsabilidade dessas entidades a operacionalização do programa em relação à sistematização para aquisição de produtos, preços praticados, condições de venda, doação dos produtos e a definição de regiões prioritárias.

Segundos os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada nos anos de 2017 à 2018, pelo IBGE (2020), a insegurança alimentar afeta em média 36,7% dos domicílios brasileiros (acentuamos a condição de insegurança alimentar no campo como a mais alarmante, pois 46,4% das

⁹ Disponível em: <https://pactocontraafome.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.

famílias convivem com algum grau de insegurança alimentar e nutricional). Embora o combate à fome no país tenha constituído o principal motivador da criação do PAA, segundo o IBGE (2014), no ano de 2013 o Brasil apresentava um quadro de fome expressa em pelo menos 52 milhões de pessoas, representado em 22,6% dos domicílios e com maiores índices no campo e na região do Nordeste.

Os estudos específicos como de Almeida et. al. (2017) reafirmam esse quadro, ao analisar a condição de 179 famílias de assentamentos em Sergipe, identificando que 88,8% enfrentavam graus de insegurança alimentar e nutricional em função de baixa renda e variedade de produtos alimentícios. A complexidade da situação, ampliam-se quando trata-se de famílias (beneficiários) que já compõem o PAA, obrigando-os a aderir a outros programas para que seja garantido uma qualidade mínima de vida. Para Salgado, Souza e Ferreira (2023), as ações contidas no PAA podem ser insuficientes para a garantia de qualidade de vida às famílias, evidenciando o paradoxo onde as pessoas que nutrem o país são obrigadas a deparar-se com sua própria mesa vazia. Essa realidade escancara o fenômeno da fome é atravessado por fatores além do acesso à terra para plantação, ou seja, há dificuldades no acesso aos próprios meios para produção (recursos físicos, financeiros e tecnológicos). Ainda no campo das dificuldades enfrentadas por produtores familiares, nota-se que há outras alternativas mediante a inserção das famílias em outras políticas como: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Uso de Biodiesel (PNPB), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Dentre essas alternativas, os movimentos sociais constituem-se como espaços para as reivindicações (desde a manutenção do PAA até a consolidação de condições para autonomia dos agricultores).

Historicamente, a atuação do Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST) constitui-se como principal ferramenta de resistência frente ao avanço das políticas neoliberais que fragilizam os trabalhos como do PAA; isto é, desde a década de 80, o movimento atua na defesa do processo de reforma agrária popular, assim como na produção diversificada de alimentos saudáveis. A trajetória do MST configura-se enquanto prática concreta de enfrentamento a um modelo de exploração que dimensiona os alimentos como puramente mercadoria. A organização deste movimento ancora-se em práticas de produção de alimentos a partir de manejos agroecológicos juntamente com a agricultura familiar, ou seja, trata-se de criar alternativas ao modelo excludente perpetuado historicamente através do latifúndio e do agronegócio.

Diante dos momentos de retrocessos das políticas e cortes orçamentários (observados no PAA a partir de 2013), o movimento intensifica suas práticas e mobilizações diretas com doações de

alimentos, ocupações de terras, atuando e denunciando a destruição ambiental e social promovida pelo ordenamento socioeconômico capitalista. A direção nacional do MST reitera que a reforma agrária é a condição intransponível para erradicar a fome no Brasil, ressaltando que o latifundiarismo no país é a principal causa da fome (MST, Programa Agrário, 2019 p.12). Diante disso, durante a crise sanitária da Covid-19, o MST potencializou suas ações na luta pela vida e combate à fome, contribuindo diretamente para a minimização dos impactos à população brasileira neste período, entretanto o trabalho do movimento tem uma longa trajetória histórica de reivindicação pela soberania. Ressaltamos que a rede de solidariedade criada pelo movimento foi responsável pela distribuição de mais de 5 mil toneladas de alimentos de assentamentos para periferias urbanas e comunidades indígenas, além de produzir 1 milhão de marmitas no Rio de Janeiro (MST, Balancete de Solidariedade, 2022). Ações como essas evidenciam a importância do trabalho desenvolvido pelo MST e da consolidação da reforma agrária para toda a sociedade, pois constitui-se uma política pública de desenvolvimento territorial, que tem condições de colaborar para o combate à desigualdade social, extrema pobreza e principalmente à fome.

Diante disso, compreendemos a centralidade da agricultura familiar na garantia da segurança alimentar brasileira, pois responsabiliza-se por 70% do feijão, 87% da mandioca, 60% do leite e mais da metade da proteína animal consumida no país (IBGE, 2017). Nesse sentido o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constitui-se como uma política pública estruturante, ao garantir a compra direta de alimentos a preços justos para esses produtores, alinhado a isso as lutas sociais pressionam por um modelo agrário alternativo que reivindique um projeto soberano e consoante a isso o PAA tem a capacidade institucional de ligar a cidade ao campo em benefício da sociedade de fato.

3.3 Dados do Programa de Aquisição de Alimentos em 2021 – 2022

No presente tópico, indagamos e explicitamos os elementos que compõem a situação de desmonte do PAA, assim como aspectos de sua operacionalização no contexto anterior ao agravamento da fome no Brasil. Para tanto realizaremos a apresentação da configuração do programa e alguns dados quantitativos necessários para compreensão das consequências do processo de avanço das políticas neoliberais (das quais o PAA é atingido diretamente com redução orçamentária), assim como as consequências do desmonte provocado pela Emenda Parlamentar 95/2016 para o avanço das condições de insegurança alimentar e nutricional no país expondo a fragilização da agricultura familiar.

As primeiras aquisições de alimentos do PAA foram realizadas na Fazenda Itamaraty, de assentados da reforma agrária, no estado do Mato Grosso do Sul. Foram iniciadas as operações nas modalidades Compra Direta, Compra Antecipada e PAA-Leite. A Compra Direta com Doação Simultânea passou a ser operada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e foram firmados os primeiros convênios para operacionalização da então denominada Compra Direta Local (nos mesmos moldes da Compra com Doação Simultânea, só que operada por estados e municípios)" (WWP, 2016).

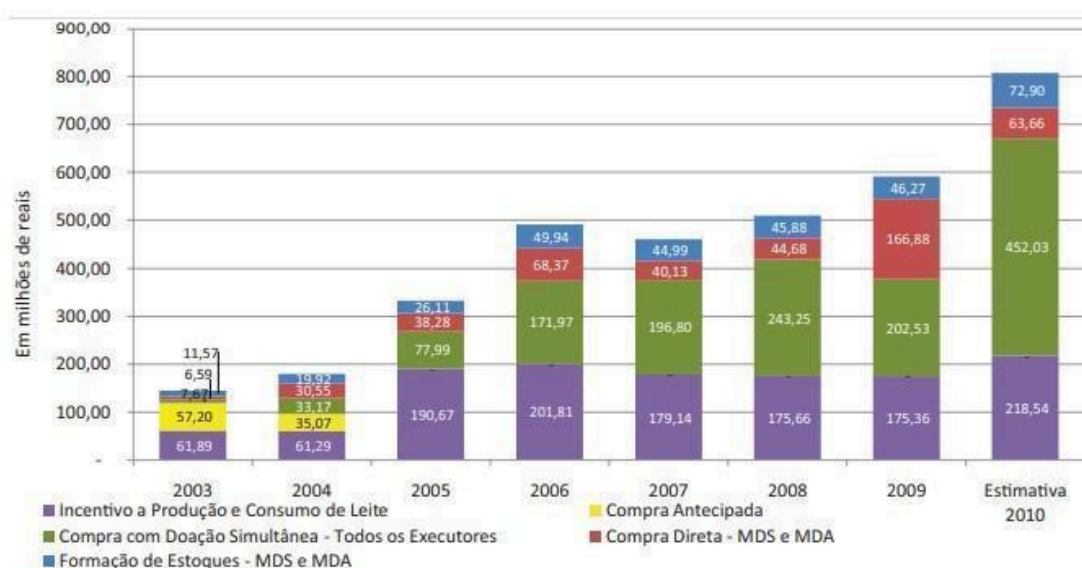
A partir disso, o programa avançou significativamente para a garantia do acesso à alimentação na promoção de segurança alimentar e nutricional da população e no fortalecimento da agricultura familiar. Com menos de 7 anos de consolidação, o programa investiu mais de 3,5 bilhões na aquisição – de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas – de alimentos, abrangendo em média 160 mil agricultores familiares por ano, em 2.300 municípios brasileiros. Os alimentos adquiridos, abasteceram em média, 25 mil entidades por ano, atendendo cerca de 15 milhões de pessoas (Brasil, 2020). Diante do contexto de avanço de políticas neoliberais, o PAA tornou-se uma política pública fundamental para a garantia de direitos básicos. Reforçamos que ao investigar a espacialização das ações do MST durante a crise sanitária da Covid-19, realçamos que

o PAA, que assim como já mencionamos é uma política que na atualidade vem sendo descontinuada, comprometendo o avanço do país no cumprimento das metas propostas pela Agenda 2030, principalmente, aquelas referentes a erradicação da fome, redução das desigualdades, segurança alimentar, melhoria da nutrição, incentivo ao consumo e a produção sustentáveis (De Castro Filho, 2018, p. 6).

Como reflexo dessa descontinuidade citada acima, notamos nas figuras subsequentes (12 e 13) a comparação em relação da alocação dissonante dos valores anuais de recursos ao programa, assim como o incentivo do Estado para a consolidação do programa, reconhecendo sua relevância

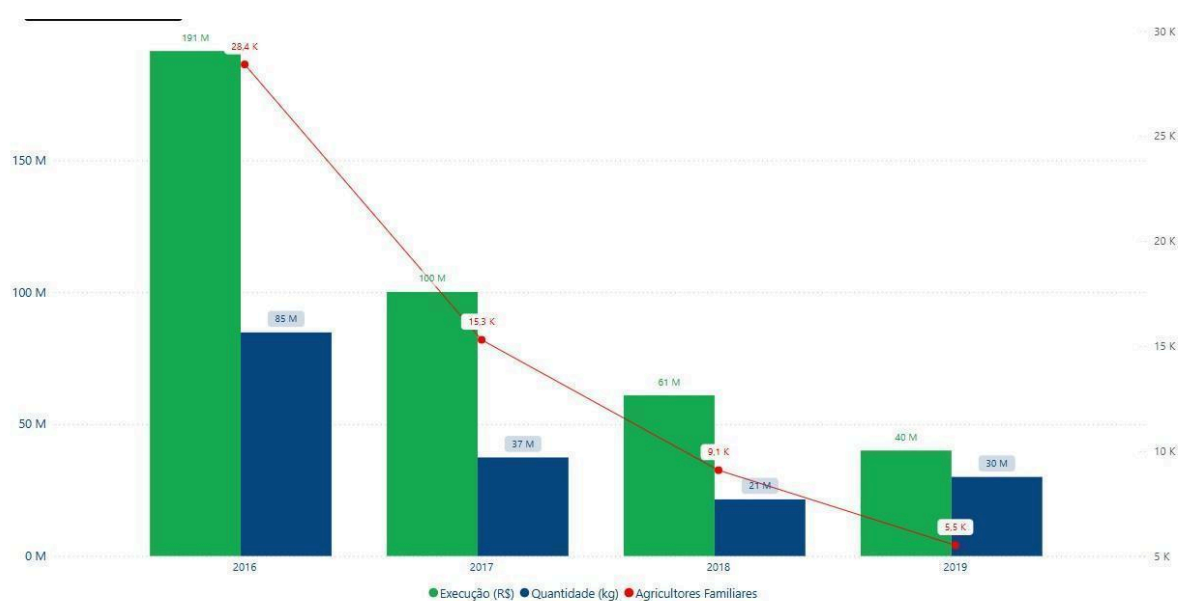
no combate à fome, na promoção de segurança alimentar, nutricional, na inclusão social e econômica da população do campo através do fortalecimento da rede de produtores familiares.

Figura 12 - Alocação anual de recursos no PAA entre 2003 e 2010 em diferentes modalidades



Fonte: Brasil (2010)

Figura 13 -Execução do PAA de 2016 à 2019



Fonte: Conab (2025)

Nesse contexto, tanto os fornecedores como beneficiários do programa são contemplados com a produção diversificada de alimento e marcada pela qualidade nutricional. A partir dos dados disponibilizados na plataforma da Conab, podemos observar a redução do montante dos recursos investidos no programa a partir de 2016, pois nota-se que a redução (de aproximadamente 79%) de recursos é progressiva entre os anos de 2016 à 2019. A diminuição do montante de 191 milhões para 40 milhões de reais, nesse período, evidencia concretamente uma série de cortes orçamentários nas políticas públicas implementadas no país (observado na figura 13) sobre os valores executados no programa entre os anos supracitados. Advertimos que a queda mais acentuada ocorreu nos anos de 2016 e 2017 (chegando a quase 50% dos indicadores); isto é, materializa-se como uma ruptura política deliberada com as diretrizes da segurança alimentar e nutricional que foram constituídas ao longo dos anos anteriores. É neste contexto que a Emenda Constitucional 95/2016 – conhecida também como Teto de Gastos – é aprovada e estabelece um novo regime fiscal baseado na condição de austeridade fiscal.

Em um contexto de crise econômica e de aumento da dívida pública, a austeridade tem sido apresentada e praticada como remédio necessário que exige reformas estruturais na atuação do Estado brasileiro. Mas a austeridade tem uma longa história de fracassos porque, no fundo, trata-se de um programa de concentração de renda e riqueza. (DWECK; DE OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 6).

A austeridade fiscal apresentou-se, no Brasil, como uma medida alternativa para direcionamento da gestão dos investimentos públicos (representada pela EC 95). No entanto compreendemos, como supracitado anteriormente, que esta medida infere na violação de direitos básicos da população brasileira, pois alinhada à isso tornou-se uma arma de guerra contra a população em geral, fundamentalmente aquelas mais pauperizadas. Na prática, a emenda constitucional por restringir drasticamente a execução do orçamento público em pastas como: Saúde, Educação, Cultura, Moradia, Agricultura familiar e Alimentação, realiza-se na redução da capacidade do Estado brasileiro de agir em períodos de recessão econômica na defesa pela garantia e segurança dos direitos básicos. Isso significa que em situações de altos índices de desemprego e inflação o governo brasileiro não terá condições de injetar recursos em áreas como serviços, infraestrutura e programas sociais, pois

A EC 95 é, portanto, um projeto de Estado mínimo no Brasil, absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Esse projeto é especialmente grave para o caso brasileiro, no qual o orçamento social é uma ferramenta fundamental de redução da já escandalosa desigualdade social brasileira em todas as comparações internacionais. Portanto, a EC 95 é um passo à frente no “abismo social (DWECK; DE OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 6).

Conforme explicitado pelos autores, este abismo social inicia-se com o golpe jurídico-parlamentar arquitetado pelo ex-presidente Michel Temer e perpetuado pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (defendem a gestão dos recursos públicos em benefícios de setores privados). Reconhecido e nomeado integrantes intelectuais dos movimentos sociais populares como PEC da Morte ou PEC Fim do Mundo. A medida foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que determina o limite anual (a partir de 2017) para as despesas primárias dos órgãos federais, válido por vinte anos. Ao impedir o crescimento real dos gastos em saúde, educação, assistência social e infraestrutura, mesmo diante do aumento da população e de novas demandas, a emenda condena os serviços públicos ao colapso, violando direitos constitucionais fundamentais, para Renata Cardoso (2021, p.17):

Desde a Constituição Federal de 1988, o conjunto dos trabalhadores brasileiros se depara com ciclos de crise e/ou expansão do capital que repercutem na consolidação ou obstrução dos seus direitos. Em grande medida, os entraves à efetivação dos direitos da classe trabalhadora consolidados na Carta Magna versam sobre a disputa do fundo público e a forma de organização das políticas sociais.

A disputa pelo fundo público no Brasil não é nova, entretanto numa relação dinâmica entre capital e trabalho constata-se que especialmente essa medida tornou-se um instrumento de letalidade às classes populares no Brasil e as conquistas de lutas históricas. Ao reduzir a proteção social pela intensificação dos cortes de orçamentos, os mais afetados são as populações pauperizadas, seja pelo ritmo do trabalho, estagnação dos salários, precarização da educação entre outros setores:

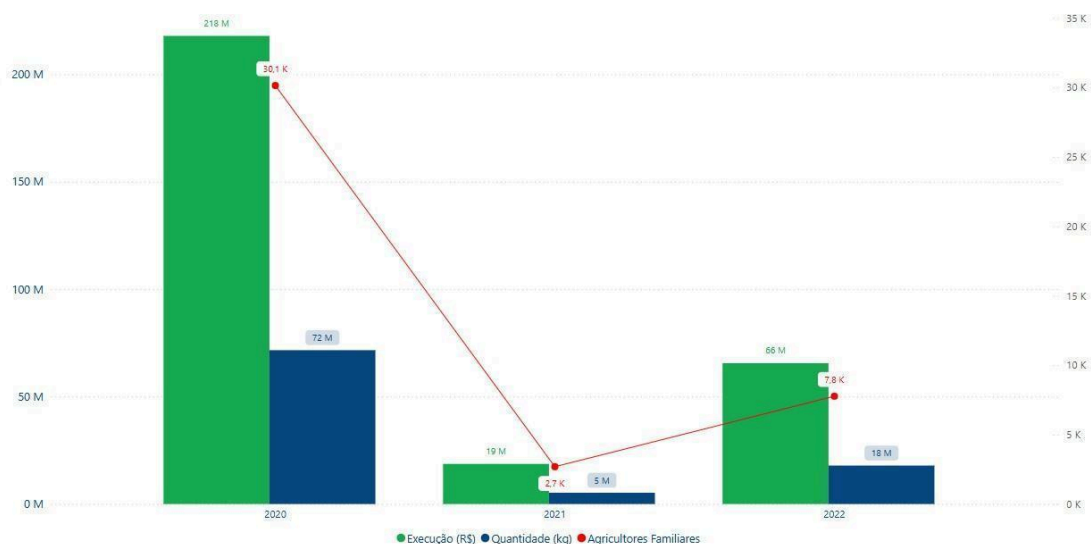
De acordo com a simulação de Funcia e Ocké (2018) os recursos federais alocados para o SUS até 2036 cairão de 1,7% do PIB para 1,2% do PIB. Por conseguinte, 2/3 das despesas do Ministério da Saúde transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios serão reduzidas, afetando o financiamento das ações de saúde desenvolvidas pelas esferas subnacionais (DWECK; DE OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 9).

Como expressado, a medida fiscal EC 95 impõem limites rígidos aos gastos públicos em áreas básicas (saúde, educação, cultura, políticas socioassistenciais entre outras) incutidas no critério de despesas primárias do governo. A situação da saúde foi escolhida pois é justamente no contexto de crise sanitária (em meio à crise global da COVID-19) em que a nova medida materializa-se em sua expressão mais perversa, pois o Brasil, mesmo com o sistema de saúde gratuito e universal – com todos os problemas históricos de precarização e má administração, ainda apresenta-se como um sistema de instrumentos inovador resultante de lutas incessantes pela garantia de eficácia do pacto social da Constituição Federal, especificamente criado para o Brasil – ultrapassa 700 mil mortes na

pandemia decorrentes do colapso (falta de funcionários, infraestrutura, investimentos e sobrecarga) da rede pública de saúde. O cenário evidenciado compõem o colapso generalizado do qual o país convive, pois a medida constitucional ocasionou impactos diretos sobre os gastos públicos e entre eles: a drástica redução dos investimentos em programas sociais e de apoio à agricultura familiar. Destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cuja execução orçamentária sofreu cortes expressivos a partir de 2017, em decorrência da necessidade de cumprir o teto de gastos.

Desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) após o golpe parlamentar, a maioria das políticas públicas voltadas à agricultura familiar foi extinta ou perdeu relevância. Assim, a “agricultura familiar” não tem sido mais reconhecida como categoria produtiva. Um conjunto extenso de políticas públicas e programas governamentais voltado para a categoria tem sofrido um verdadeiro desmonte e esvaziamento orçamentário com as políticas de austeridade, como é o caso do Minha Casa Minha Vida Rural, Programa Cisternas, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (Pronera), Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), Programa Nacional de Crédito Fundiário, Fundo Garantia-Safra, dentre outros. Para 2018, a proposta do executivo para as principais ações do INCRA, do extinto MDA e do MDS voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar não chegam a um quarto do valor nominal do exercício de 2017 e era menor que 10% do que o estabelecido para 2015 (DWECK; DE OLIVEIRA; ROSSI, 2018 p.12).

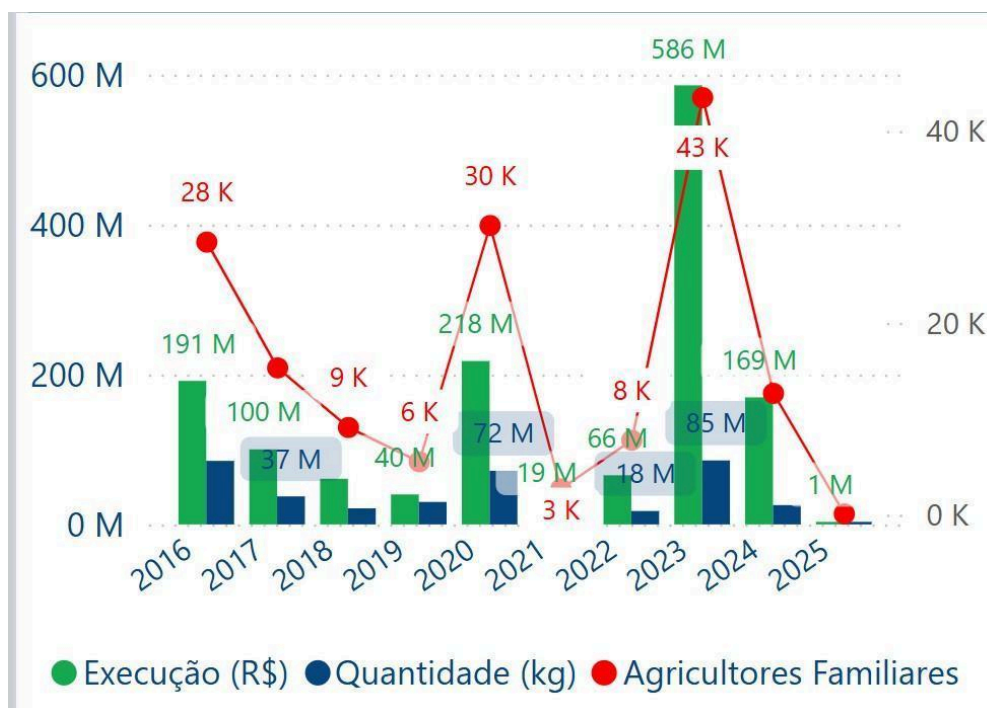
Compreendendo o papel do PAA no enfrentamento à fome no Brasil e no fortalecimento da agricultura familiar, os dados orçamentários revelam a descontinuidade de prioridade do estado por programas como estes. O ano de 2016 e 2017 é marcado pelo processo de destruição do Programa de Aquisição de Alimentos, evidenciado pela redução de R\$85 milhões para R\$30 milhões do orçamento entre 2016 e 2019, dessa forma comprometendo diretamente a disponibilidade de alimentos e renda da população brasileira. Desse modo, o programa vem sofrendo com cortes orçamentários que se intensificaram após a implementação da Emenda Constitucional nº 95, demonstrado na figura 14, pois demonstra o desmonte da redução dos valores investidos no programa com base na sua execução nos anos de 2020 e 2022.

Figura 14 - Execução do PAA (2020 - 2022)

Fonte: Conab (2025)

Conforme a figura demonstra, no ano de 2020 observamos o montante de 218 milhões em orçamento público com 30,1 mil familiares beneficiários. No entanto, no ano de 2021 observa-se a redução abrupta de 19 milhões com 2,7 mil famílias atendidas. Diante disso, compreendemos o PAA no processo de desmonte das políticas sociais no Brasil e os aspectos que envolvem sua fragilização ao longo dos anos, como também reconhecendo sua importância central no combate à fome.

A figura 15, evidencia o agravamento da situação de distribuição de alimentos ao longo dos anos, pois a produção de alimentos pelo programa sofreu graves reduções partindo do ano de 2016 (com uma produção de 84 mil toneladas de alimentos) para 37 mil toneladas em 2017.

Figura 15 - Execução do PAA (2016 – 2025)

Fonte: Conab (2025)

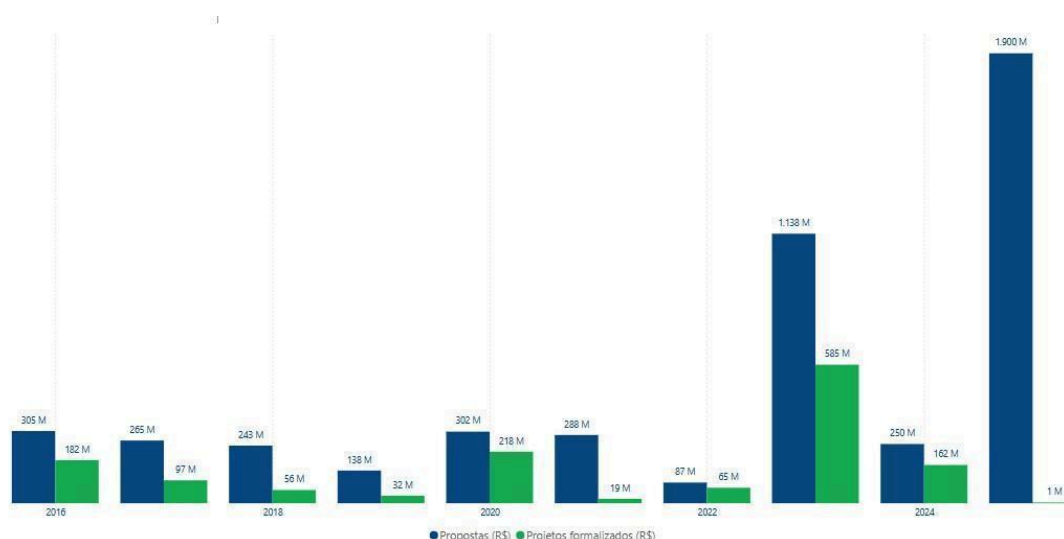
No período da pesquisa, observamos que a redução persiste e corresponde no ano de 2020 à 71 mil toneladas de alimentos produzidos, e em 2022 com 17 mil. Alinhado a isso compreende-se que o contexto em que se instaura a pandemia da Covid-19 é apenas a evidência de uma das faces do problema. Segundo o relatório da rede PENSSAN (2022, p.20) a insegurança alimentar aumentou de 9% para 15% no último trimestre de 2020, chegando a patamares de 33 milhões de pessoas em insegurança alimentar no ano de 2022.

Com os cortes orçamentários sofridos o Programa de Aquisição de Alimentos reduz brutalmente sua capacidade de alcance e de capilaridade (especialmente em 2021), isto pois, o PAA constitui-se um programa estratégico tanto para geração de renda de agricultores familiares como quanto para o abastecimento de equipamentos socioassistenciais. Analisando conjuntamente a redução do programa e o impacto do aumento da fome neste contexto, os números expressam a aparência da destruição provocada a partir do dismantelamento do sistema de proteção social conquistado através de muitas lutas e registrados na constituição federal de 1988.

Com a aprovação da Emenda 95, no ano de 2016, o processo de destruição dos direitos sociais no Brasil remonta às décadas de 1980 e 2000, dessa forma cumprindo com a função estratégica na

reprodução ampliada do capital. O neoliberalismo no Brasil apresentou-se com maior força nos anos de 1990, sustentado por um discurso de crise e de uma suposta necessidade de diminuição do Estado, pois esse modelo de gestão resultou na redução dos investimentos públicos nas áreas políticas sociais. Este é um processo evidente na história política do Brasil, porque o neoliberalismo ecoa diretamente na fragilidade e destruição de políticas públicas voltadas à superação de problemas estruturais do território nacional (a fome e a desigualdade do acesso à terra para produção de alimentos à população). O PAA, com sua ênfase central no combate à fome e fortalecimento da agricultura familiar, torna-se alvo direto das práticas neoliberais presentes no Estado brasileiro, pontuados na figura 16 sobre a formalização de projetos submetidos por ano ao programa.

Figura 16 - Projetos e propostas formalizados por ano no PAA



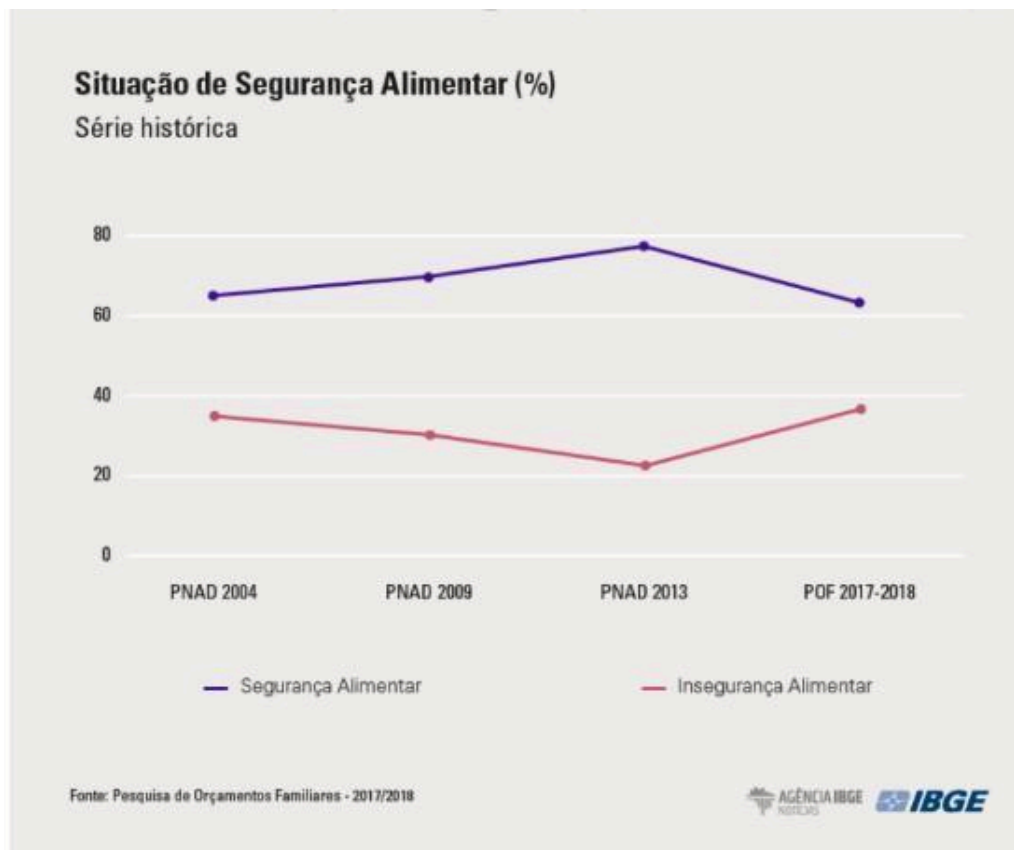
Fonte: Conab (2025)

Os números da figura 16 evidenciam que, entre as propostas orçamentárias e a formalização da mesma, houve significativa redução no ano de 2020 à 2022; isto é, de 302 milhões (2020) para 288 milhões (2021), agravando para 87 milhões (2022). No âmbito da formalização de projetos, observamos que em 2020 foram destinados 218 milhões, em 2021 foram formalizados 19 milhões e em 2022 65 milhões de reais. Subsidiados por estes dados compreendemos que os cortes orçamentários sofridos pelo programa certamente contribuíram no agravamento da fome no Brasil, pois Sobrinho (2024, p. 5) aponta que o Estado brasileiro (sob a face do neoliberalismo) passa a racionar os gastos públicos, deixando de atuar como executor direto das políticas de

desenvolvimento econômico e social, para tornar-se regulador dessas ações. Com isso, as responsabilidades do Estado tornam-se responsabilidade das iniciativas privadas, resultando na destruição de direitos sociais, na destruição da seguridade social e na intensificação da precarização do trabalho.

De acordo com o relatório da rede PENSSAN (2022, p. 25) o recrudescimento de políticas neoliberais alinhada a uma postura de deformação do Estado na operacionalização e garantia de continuidades de programas sociais como o PAA são principais responsáveis pela condição de milhares de famílias brasileiras em condição de fome ou insegurança alimentar grave. No ano de 2020, marcado pela crise sanitária da Covid-19, os dados evidenciam a breve elevação nos valores de projetos formalizados no PAA, entretanto nota-se que esse aumento (218 milhões) constitui-se como uma medida emergencial diante da intensificação da fome no país na gestão Jair Bolsonaro (2019–2022). Como resposta paliativa e pontual ao problema grave e persistente nas entranhas do território, esta medida não se sustenta nos anos seguintes, pois reafirma a existência de um projeto de desmonte das políticas públicas de combate à fome. Portanto, considerando este processo de destruição do PAA, observamos que o colapso engendrado no contexto da pandemia foi produzido pelas políticas de austeridade fiscal. Em comparação com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), nos anos de 2017 e 2018, notamos que o aumento da insegurança alimentar situava-se antes da pandemia e do golpe sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff, pois é resultante do processo de ultra neoliberalização engendrado e radicalizado a partir da Emenda Constitucional 95/2016, demonstrado na figura 17.

Figura 17 - Situação de Segurança Alimentar no Brasil entre 2004 à 2018

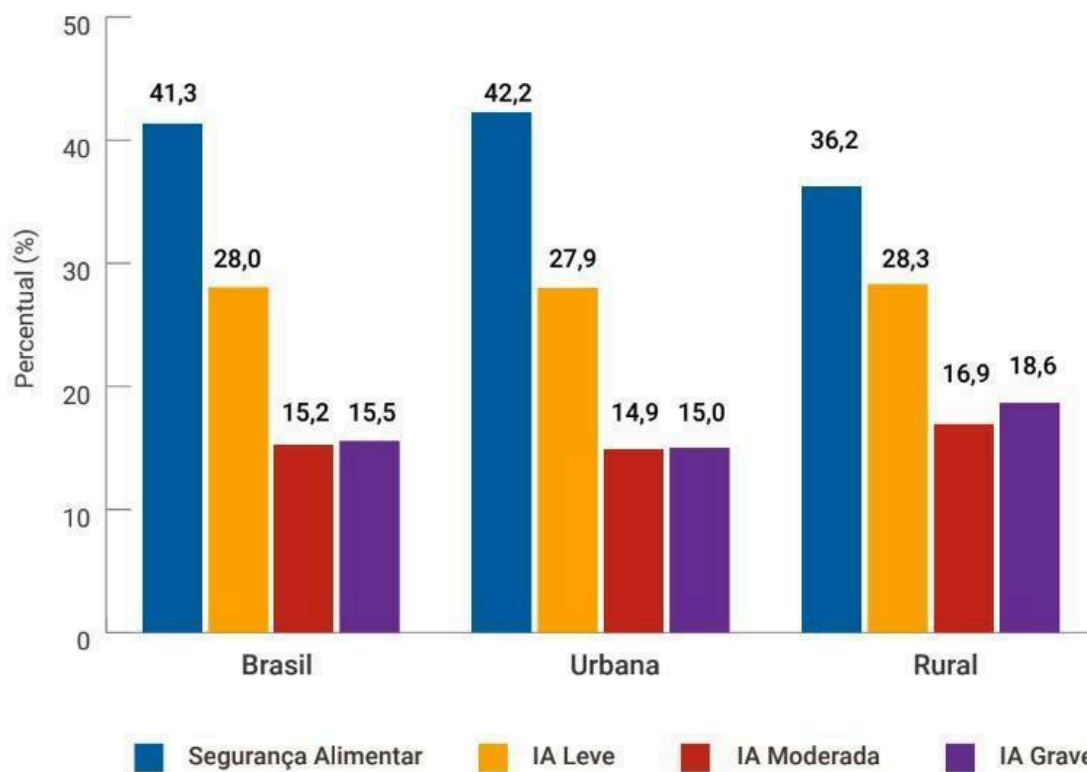


Fonte: IBGE (2018)

A figura 17 evidencia o retrocesso do acesso ao direito à alimentação no país muito antes da chegada da pandemia da covid-19, pois a deterioração acelerada é evidenciada na PNAD 2013, pois quase 80% dos domicílios estavam na condição de segurança alimentar e nutricional (observadas como avanço significativo de 2004 até 2013) e na POF, em 2017/2018, inicia-se o retrocesso, pois chegou a quase 60% na segurança alimentar. Simultaneamente a isso, o crescimento da insegurança alimentar chega à quase 40%, ou seja, mais de 20% (segundo a PNAD, em 2013) para quase 40% nos anos de 2017 e 2018, demonstrando que o agravamento da fome evidenciava-se paralelamente a dos anos 2000. Esse avanço da insegurança alimentar, juntamente com o processo de desmonte das políticas públicas e de redes de proteção social, demonstram a redução de quase 80% dos investimentos no programa; isto é, precarizando a vida de produtores familiares e da população que dependia desse programa para acessar minimamente o básico (alimentos e uma refeição digna).

Abaixo, na figura 18, exemplificamos a distribuição da insegurança alimentar por localização (urbana e rural):

Figura 18 - Distribuição da (In) Segurança Alimentar no Brasil por domicílio e localização urbana e rural (2021-2022)



Fonte: II VIGISAN/ Brasil (2022)

Os dados representados na figura 18 revelam que a população mais atingida pela fome e insegurança alimentar grave é a população do campo. Enquanto na cidade a insegurança alimentar grave atinge 23,1 milhões de brasileiros (15,2%) a zona rural mantém 10,3 milhões de pessoas (18,6%) em insegurança alimentar grave. Essa condição demonstra o resultado perverso do desmantelamento das ações realizadas pelo Estado na manutenção de políticas públicas. Segundo Ângela Maria Peixoto (2024, p. 60), no ano de 2012 o PAA estava presente em pelo menos 1.142 municípios brasileiros, totalizando 25,5%. De acordo com dados do censo agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE, mantinha-se nesse período cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos classificados como pertencentes à agricultura familiar. Entretanto sua cobertura ainda era limitada, pois no auge de sua atuação em 2012, apenas 115.489 agricultores familiares atuavam como fornecedores, representando apenas 2,6% do total identificado pelo IBGE.

O cenário evidenciado pelos estudos de Peixoto (2024), assim como os dados de execução do PAA e o inquérito sobre segurança alimentar da rede Pennsan, evidencia o caminho de desestruturação e desfinanciamento do Estado brasileiro quanto às políticas de combate à fome, pois

foi trilhado com base em reformas neoliberais e projetos que recrudescem a atuação do governo em relação aos investimentos no setor público. É importante ressaltar que o esvaziamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a desestruturação de sistema de proteção como a do PAA e do programa de repasse de renda Bolsa Família fazem parte do enfraquecimento das conquistas consolidadas a partir de 1990 e 2000. Conforme a análise de Galvan e Oliveira (2023), o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT), no ano de 2016, marcou não apenas uma situação de ruptura parlamentar, mas sim o início de uma agenda de caráter ultraneoliberal conduzida pelo ex-presidente Michel Temer (PMDB). Entre os resultados dessa medida compreende-se a redução orçamentária do PAA: de 241,2 milhões (em 2015) para 183,9 milhões (em 2016). Ao final da gestão de Temer, o programa operava com apenas 57,5 milhões. O forte retrocesso nesse cenário político compreende-se através do retorno ao mapa da fome. Ressaltamos que o Brasil convive com cenários de avanços e retrocessos no que tange a atuação do Estado no combate às desigualdades sociais; isto é, o processo de desmonte das políticas públicas, portanto, é parte desse cenário desde a constituinte, isto porque os entraves relacionados à consolidação de garantia de direitos básicos da classe trabalhadora estão diretamente relacionados à disputa do fundo público e da operacionalização de programas sociais (Cardoso, 2021, p. 17). Diante disso, compreende-se que a redução dos recursos do PAA não só faz parte dessa disputa, como também expressa a complexidade do Estado brasileiro em garantir a continuidade das políticas públicas e a efetivação dos direitos sociais descritos na constituição federal.

Para o geógrafo José Raimundo (2008), o Estado brasileiro cumpriu o papel de administração dos interesses entre o capital financeiro e a classe trabalhadora (expressado através de políticas de distribuição de renda). Entretanto, após o golpe sofrido pela ex-presidente Dilma (PT) fica evidente o movimento de recrudescimento da intervenção do Estado (em defesa do capital financeiro), da destruição dos direitos trabalhistas e a desvalorização do salário mínimo. Para melhor compreensão segue abaixo o quadro 4 com os valores do salário mínimo e da cesta básica de alimentos nos anos de 2020 à 2022.

Quadro 4 - Valores do salário mínimo nominal e necessário entre 2020 e 2022.

Ano	Salário Mínimo (DEZ)	Cesta Básica de Alimentos (DEZ)	Fração da Cesta Coberta pelo Salário	Média Anual da Fração
2020	R\$ 1.045,00	R\$ 5.304,90	19,7%	22,6%
2021	R\$ 1.100,00	R\$ 5.800,98	19%	19,8%
2022	R\$ 1.212,00	R\$ 6.647,63	18,2%	18,9%

Fonte: Dieese (2025) / **Org.** Bruna Alves

O quadro 4 nos auxilia na compreensão sobre o processo de aprofundamento de retrocessos históricos no país alinhado à deterioração da vida da classe trabalhadora expressos nos anos citados. Mesmo diante de reajustes no salário mínimo, o custo da cesta básica cresceu de modo mais significativo ampliando a diferença entre a remuneração básica e o necessário para subsistência, pois no ano de 2020 o salário mínimo em relação ao valor da cesta de alimentos estava equivalente em apenas 19,7%, enquanto em 2022 essa situação apresenta-se ainda pior, pois o salário mínimo cobria apenas 18,2% do custo da cesta básica.

No que concerne às conquistas da classe trabalhadora, à partir de 1990, podemos observar que apesar de grandes avanços os direitos sociais constituem-se superficialmente, pois evidencia-se no ano de 2016 (com Michel Temer) e 2019 (com Jair Bolsonaro) com a formalização da desestruturação de políticas públicas, programas sociais e pela própria capacidade intervencionista do Estado neodesenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os anos de 2003 à 2016 nota-se a consolidação de um Estado ancorado na coalização entre heterogêneos, ou seja, que reuniu alguns interesses em comum das elites internas (enquanto as forças dirigentes da máquina do Estado) e da classe trabalhadora (operários urbanos, camponeses e povos de comunidades tradicionais).

É nesse contexto de disputa que ocorre a ruptura e o desmantelamento das conquistas evidenciadas anteriormente, pois o agravamento da fome no país alinhado a uma crise sanitária global ampliou o fenômeno histórico e estrutural (a fome e o desmonte de políticas públicas e sociais) nos anos de 2021 e 2022. Assim, o desfinanciamento imposto através da emenda constitucional 95/2016 reduziu a capacidade do Estado de responder às crises sanitárias e econômicas, intensificando os seus efeitos através do aumento da fome.

Diante da compreensão da operacionalização do PAA e dos fatores que contribuíram ao longo dos anos para sua fragilização, entendemos que os impactos atravessam diretamente a condição de agravamento da fome no Brasil, fundamentalmente no contexto da crise sanitária do coronavírus, gerando consequências nefastas a condição de vida da maioria da população, numa dinâmica dialética entre precarização das condições de vida no campo e na cidade. Entretanto, justamente pela sua capacidade de lidar diretamente com estruturas de opressão tão antigas, como a fome e a concentração fundiária, é que torna-se elemento de muito valor quando buscamos compreender os aspectos que envolvem o fenômeno da fome no Brasil.

A retomada do Estado brasileiro de uma agenda ultraconservadora, a partir dos anos de 2016, demonstra que a interrupção do longo trabalho de combate à fome e a pobreza estão calcadas no processo de formação territorial do país e consequentemente da própria sociedade brasileira. Mesmo diante da consolidação do Estado democrático após a redemocratização (pactuação realizada em 1988) não se consolidou de modo estruturante, pois a fome e a pobreza continuam a avançar; isto é, jamais desapareceram da realidade social de milhares de brasileiros. Nesse sentido, compreendemos que o desmantelamento de políticas sociais e o fenômeno da fome continuam a expressar-se como uma das faces esdrúxulas da relação capital e trabalho na disputa entre condições mínimas de dignidade humana e necessidades da ordem da estrutura produtiva do capitalismo financeiro e global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a adoção de políticas de austeridade fiscal no Brasil implementadas através da promulgação da Emenda Constitucional 95 (EC 95) em 2016, marcou um novo ciclo de cortes orçamentários no campo das políticas sociais. O chamado Teto dos Gastos estabelece limites rígidos dos investimentos públicos por 20 anos e implica sérias consequências para áreas básicas da vida digna da população brasileira. Esse contexto legislativo foi fundamental para o desmonte de políticas públicas que até então vinham sendo ampliadas e fortalecidas, pois diante dessa escolha política o Estado brasileiro foi afetado principalmente pela capacidade do Estado de oferecer proteção social, além disso afetando o cumprimento dos direitos constitucionais.

Dentre as políticas impactadas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), teve seu alcance drasticamente reduzido, interrompendo uma ponte essencial entre pequenos produtores e pessoas em situação de insegurança alimentar. Contudo o desmonte do PAA, evidenciado pela diminuição na quantidade de alimentos distribuídos e recursos destinados, fragilizou a rede de proteção social e dificultou o combate efetivo à fome no país. Como resultado desse processo, observa-se o recrudescimento da fome e o aumento da insegurança alimentar no Brasil (fenômeno decorrente do desmonte das políticas de apoio à população mais pobre).

Portanto, a reconstrução das políticas sociais e a superação das restrições impostas pela EC 95 são desafios centrais para resgatar a cidadania e combater a fome de forma estruturante no Brasil. Como observa Sobrinho (2024, p. 5) essas medidas são expressão da ofensiva do capital financeiro, que, ao impor a austeridade fiscal, visa garantir sua própria reprodução e restaurar seus padrões históricos de dominação, ainda que à custa de direitos fundamentais. Esse processo de ataque aos direitos sociais é consolidado com a extinção de programas sociais centrais como o Bolsa Família (substituído pelo Auxílio Brasil) e a própria reestruturação do PAA sob o Alimenta Brasil. Afirmamos que tais iniciativas enfraqueceram e enfraquecem as bases do país, mas também evidenciam que os direitos sociais não estão isentos de ataques e manipulações econômicas da austeridade fiscal e liberal (é na verdade um projeto econômico global que dependerá do governo para incluir-se com mais ou menos protagonismo).

Delineamos que os argumentos levantados no presente trabalho enriquecem as tessituras da geografia da fome ao expor o desmonte orquestrado pelo capital financeiro, sob o neoliberalismo e o próprio papel do Estado inviabilizou o combate à fome em escala estrutural, ameaçou as

conquistas democráticas (históricas) e a dignidade de seu povo. Dessa forma, a reconstrução de políticas de segurança alimentar, dotadas de orçamento e de participação popular, é imperativa para garantir um projeto nacional comprometido com a dignidade da população brasileira. Concluímos, que ressaltar a centralidade de conceitos como a soberania alimentar e justiça social são fundamentais para pensar/executar políticas públicas comprometidas com o enfrentamento da fome e da desigualdade.

REFERÊNCIAS

- ADAS, Melhem. *A fome: crise ou escândalo?* São Paulo: Moderna, 1988.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. 1. ed. São Paulo: Pólen, 2019.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo*. Estudos Avançados, v. 11, p. 169–194, 1997.
- BACEN (BANCO CENTRAL DO BRASIL). *BCB anuncia medidas para ampliar liquidez e garantir funcionamento do mercado*. Brasília, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/428/noticia>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, A. et al. *Nota Técnica n. 11: Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil*. Brasília: IPEA, 27 maio 2020.
- BITENCOURT, Laura Vaz; BITENCOURT, Caroline Muller. *A austeridade da Emenda Constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático*. Revista Direito e Práxis, v. 14, p. 139–164, 2023.
- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Anuário da Agricultura Brasileira 2023*. Brasília: MAPA, 2023.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Anuário estatístico da agricultura familiar: 2023. Ano 2*. Brasília, DF: MAPA/INCRA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2023>. Acesso em: 11 jul. 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico Especial, n. 03*. Brasília, 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico Especial, n. 14*. Brasília, 2020.
- CABRAL, Mariana Pompílio Gomes et al. *A cor da morte na pandemia de Covid-19: epidemiologia social crítica, interseccionalidade e necropolítica*. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 34, p. e34053, 2024.
- CAMPELLO, Tereza et al. *Novas geografias: atuais e antigos dilemas da fome*. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 29, Campinas, SP, 2022.
- CAMPOS, Rui Ribeiro de. *Breve histórico do pensamento geográfico brasileiro nos séculos XIX e XX*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.
- CARDOSO, Renata. *No olho do furacão: as políticas sociais nos governos petistas (de 2003 a 2016)*. Campinas: Saberes e Práticas, 2021.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome*. v. 1. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Compêndio de Estudos Conab*. v. 1 (2016–). Brasília: Conab, 2016–.
- CORRÊA, Vanessa Petrelli; SIMIONI, Monica. *Desenvolvimento e igualdade*. 2011.
- DA SILVA, Robson Roberto. *Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil*. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 5, n. 1, p. 1–19, 2006.
- DE CASTRO FILHO, Claudio Marcondes. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: uma leitura de política pública na clave da biblioteca escolar*. RDBCI, v. 16, n. 3, p. 355–372, 2018.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Acesso em: 7 jan. 2025.

- DWECK, Esther; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ROSSI, Pedro (Ed.). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2018.
- ESTENSSORO, Luis et al. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. São Paulo: FFLCH-USP, 2003.
- FAO; IFAD; WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2014: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- FOSTER, John Bellamy. *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Tradução de Maria Teresa Machado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FUNDAÇÃO FACULDADE DE MEDICINA DA USP. *Combate à fome: 75 anos de políticas públicas*. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/combate-a-fome-75-anos-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 14 abr. 2025.
- FUNDAÇÃO FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA. *Geografia da fome: 75 anos*. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/geografia-da-fome-75-anos/>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, Marilena Cordeiro et al. *Impacto do Programa Nacional de Alimentação Escolar na renda dos agricultores familiares beneficiários do Programa Bolsa Família*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 63, p. e286558, 2025.
- IBASE (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS). *O Brasil de volta ao Mapa da Fome*. Boletim Observatório das Desigualdades, n. 14, fev. 2022. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.
- IPEA. *A trajetória histórica da segurança alimentar no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 233–260, jun. 2001.
- ISLONY DE LIMA SOBRINHO, Jodeylson. *A captura do Estado brasileiro pelo ultraneoliberalismo de Temer-Bolsonaro (2016–2022): uma saída para a recente expressão da crise estrutural do capital*. Izquierdas, v. 53, p. 0–0, 2024.
- JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de Despejo: Diário de uma favelada*, 8a ed. Editora Ática. São Paulo, 2004.
- JUNIOR, Adenevaldo Teles; OSCO, Marcelo Fernandez. *A função social da terra: um conceito ainda em disputa no Brasil*. ReDiS – Revista de Direito Socioambiental (UEG), v. 1, n. 1, p. I–XVI, 2023.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. *O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica*. GEOgraphia, 2016.
- MANDU, Janaina Alves Monteiro; AZEVEDO, Nilo Lima de. *Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023*. Serviço Social & Sociedade, v. 147, n. 2, p. e-6628375, 2024.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico; SILVA, Jair Batista. *Racismo, etnia e lutas de classes no debate marxista*. Chapecó: marxismo21, 2021.
- MEDEIROS, Felipe. *Insegurança alimentar no Brasil predomina em populações negras, periféricas e de baixa renda*. Jornal da USP Ribeirão Preto, 04 jul. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/inseguranca-alimentar-no-brasil-predomina-em-populacoes-negras-perifericas-e-de-baixa-renda/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

- MENEZES, Jean Paulo Pereira de. *O método em Marx: um estudo sobre o presente como síntese de múltiplas determinações*. São José do Rio Preto, SP: Práxis Editorial, 2022.
- MORALES, Oscar. *Fundamentos de la investigación documental y la monografía: manual para la elaboración y presentación de la monografía*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, v. 20, 2003.
- MOREIRA, Ruy. *A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil*. Consequência Editora, 2020.
- NASCIMENTO, V. R.; LUDKA, V. M. *A territorialização da fome e da pobreza em Nova América da Colina – PR*. Geografia em Questão, 2023.
- PEIXOTO, Ângela Maria Martins. *Do consenso da fome à soberania alimentar: políticas públicas e produção de alimentos saudáveis na região metropolitana de Goiânia (GO)*. 2024.
- PERIN, Gabriela et al. *A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios*. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira (Org.). *Vinte anos de compras da agricultura familiar*. Brasília: IPEA, 2023.
- PERIN, Gabriela et al. *A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios*. Texto para Discussão, 2021.
- PEREIRA, Isabel Brasil et al. *Dicionário da educação do campo*. 2012.
- PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. *I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-IIVIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: jan. 2025.
- SCHNEIDER, S. et al. *Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 167-188, 2020.
- SENADO FEDERAL. *Cumprimento do teto de gastos (EC nº 95/2016)*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/safin/cumprimento-do-teto-de-gastos-2013-ec-no-95-2016>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- SOUZA, M. A. A. de. *Globalização e efeitos perversos: Relendo a Geografia da Fome*. In: I ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, Aracaju, 1995.
- STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. 1999. p. 167–167.
- WWP - WORLD WIDE PANTS. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): histórico e desafios*. Brasília, DF: WWP, 2016. Disponível em: https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAA_historico_PT.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.
- VINICIUS, Marcos. *Pacto contra a fome*. [S. l.]: Pacto Contra a Fome, 29 maio 2023. Disponível em: <https://pactocontraafome.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2025.