



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



RELATÓRIO CIENTÍFICO

PROJETO: PANDEMIA, FOME E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Bolsista: **Jean da Silva Cruz**

Supervisor: **Profa. Dra. Rosangela A. M. Hespanhol**

Unidade: **Faculdade de Ciências e Tecnologias, campus Presidente Prudente**

Processo: **Editais PROPG-PROPe 05/2022 – Bolsas de Pós-Doutorado para
Programas de Pós-Graduação**

Período de vigência da Bolsa: **01/11/2022 a 30/06/2023 Período total usufruído: 7
mês(es)**

**Presidente Prudente (SP)
2024**



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



JEAN DA SILVA CRUZ

PANDEMIA, FOME E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Relatório de Pós-doutorado realizado na
Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências e Tecnologias,
campus Presidente Prudente.

Supervisor(a): Prof. Profa. Dra. Rosangela
A. M. Hespanhol

Processo: Edital PROPG-PROPe 05/2022 – Bolsas de Pós-Doutorado para Programas
de Pós-Graduação

**Presidente Prudente (SP)
2024**



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



SUMÁRIO

RESUMO	04
INTRODUÇÃO	06
Objetivos	08
Procedimentos metodológicos e análise dos dados	08
Discussões	09
Resultados	13
Referências	28

RESUMO

A conjuntura imposta pela pandemia da COVID-19 e suas crises associadas, sanitária, econômica, política e ambiental, intensificaram a fome e a insegurança alimentar no Brasil, agravando as desigualdades socioeconômicas. Dados da Rede PENSSAN (2021 e 2022) revelaram um aumento alarmante da fome, com 33,1 milhões de brasileiros(as) sem ter o que comer em 2022, especialmente em domicílios rurais. Esse cenário foi exacerbado pelo avanço de políticas neoliberais e o desmonte de programas sociais durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Desta forma, o objetivo inicial proposto no projeto foi compreender os principais fatores determinantes da (in)segurança alimentar e suas expressões espaciais, econômicas, políticas e sociais no Brasil, entre 2010 e 2021. Para atingir o objetivo foram adotados dois principais procedimentos metodológicos: **a)** Levantamento de literatura especializada para construir um arcabouço teórico-conceitual; **b)** Análise documental de "primeira e segunda mão" com base em Gil (2002) e Marconi e Lakatos (2007). No desenvolvimento da pesquisa foi possível avançar não somente neste objetivo previamente definido, mas na reflexão de que a fome e a insegurança alimentar é um fenômeno social e político multidimensional, profundamente influenciado pela fragmentação e descontinuidade histórica das políticas públicas no Brasil. Em outras palavras, as intencionalidades das ações dos diferentes governos na trajetória de intervenção pública de combate à fome mostraram um acirrado campo de luta, conflitos e diferentes estratégias para fazerem valer seus interesses mediante também as influências externas. Essas diferentes intencionalidades das ações de governos mostram também que advêm de processos históricos-políticos de nossa formação econômica e socioespacial permitindo assim, a construção de diversas narrativas de políticas de combate à fome. Podemos dizer que a história das políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil é marcada por fragmentação e descontinuidade, dificultando a implementação efetiva dessas políticas. Além disso, a situação foi agravada pelo aumento das políticas neoliberais nos governos entre 2016 e 2022, que promoveram uma agenda política-ideológica de desmonte das políticas públicas.

Palavras-chave: Pandemia da COVID-19; Fome no Brasil; Políticas públicas; Insegurança alimentar.

ABSTRACT

The circumstances imposed by the COVID-19 pandemic and its associated crises: health, economic, political, and environmental, intensified hunger and food insecurity in Brazil, exacerbating socioeconomic inequalities. Data from the PENSSAN Network (2021 and 2022) revealed an alarming increase in hunger, with 33.1 million Brazilians lacking sufficient food in 2022, particularly in rural households. This scenario was worsened by the advancement of neoliberal policies and the dismantling of social programs during the administrations of Michel Temer and Jair Bolsonaro. Thus, the initial goal of this project was to understand the main determinants of food (in)security and its spatial, economic,



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



political, and social expressions in Brazil between 2010 and 2021. To achieve this objective, two main methodological approaches were adopted: a) A review of specialized literature to build a theoretical-conceptual framework; b) Documentary analysis of "primary and secondary sources" based on Gil (2002) and Marconi and Lakatos (2007). Throughout the research, it became possible not only to advance toward this predefined goal but also to reflect on the fact that hunger and food insecurity are multidimensional social and political phenomena, deeply influenced by the historical fragmentation and discontinuity of public policies in Brazil. In other words, the intentions behind the actions of various governments in addressing hunger reveal a contested field of struggles, conflicts, and different strategies to assert their interests, also influenced by external factors. These varied governmental intentions stem from the historical-political processes of Brazil's economic and socio-spatial formation, enabling the construction of diverse narratives about hunger alleviation policies. The history of food and nutrition policies and programs in Brazil is marked by fragmentation and discontinuity, hindering their effective implementation. Moreover, the situation was further aggravated by the rise of neoliberal policies between 2016 and 2022, which promoted a political-ideological agenda aimed at dismantling public policies.

Keywords: COVID-19 pandemic; Hunger in Brazil; Public policies; Food insecurity.

INTRODUÇÃO

A conjuntura imposta pela pandemia da COVID-19, que, somada às crises sanitária, econômica, política e ambiental, trouxe à tona novamente o fantasma da fome e da (in)segurança alimentar na vida de muitos brasileiros(as).

Um inquérito populacional visando analisar a Insegurança Alimentar no Brasil, no contexto da pandemia, realizado pela Rede PENSSAN (2021), apontou dados inquietantes em relação ao aumento da fome e da (in)segurança alimentar. Assim, nesse relatório foi destacado que 116,8 milhões de brasileiros(as) conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões enfrentavam a fome. No segundo inquérito publicado, em 2022, indicou uma situação especialmente preocupante: eram 33,1 milhões de brasileiros(as) sem ter o que comer. Porém, o fato mais marcante é que a insegurança alimentar se mostrou presente em mais de 60% dos domicílios rurais (REDE PENSSAN, 2022).

O agravamento da fome e da (in)segurança alimentar no Brasil se deu em um cenário marcado por tensões e incertezas econômicas e políticas, implicando no aumento da população vivendo abaixo da linha de extrema pobreza. Os dados da Síntese de Indicadores Sociais publicada pelo IBGE, em 2018, indicavam 13,5 milhões (6,5%) de brasileiros(as), sobretudo os grupos mais vulneráveis, vivendo com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,90 por dia, mostrando conforme os critérios do Banco Mundial, a condição de extrema pobreza. A rigor, o avanço das políticas neoliberais, com perdas/desmontes em programas e políticas sociais, especialmente aquelas voltadas ao enfrentamento dos problemas relativos à fome, durante o governo Michel Temer (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), contribuíram para o retorno do cenário de fome e miséria no país (CRUZ; HESPANHOL, 2023).

Tendo esse cenário como pano de fundo para a concepção do presente projeto que origina este relatório, aborda-se a relevância da discussão sobre a fome e a (in)segurança alimentar no Brasil, destacando a influência de diversos autores que ressaltam a importância desses temas nas Ciências Humanas, especialmente na Geografia (CASTRO, 1984; SANTOS, 2009; RIBEIRO JUNIOR, 2021 e VIGOLO et al., 2022), e também pela necessidade de reflexão sobre as políticas públicas voltadas para o combate à fome e à (in)segurança alimentar como programa de Estado (VASCONCELOS, 2005; PINHEIRO,

2008, 2009; PELIANO, 2010; SILVA, 2014; VASCONCELOS et al., 2019; CRUZ; HESPANHOL, 2023 e HUNGRIA et al., 2024).

Nesta direção, lançamos a hipótese de que a relação processual e histórica das políticas e programas de alimentação e nutrição, enquanto uma problemática de intervenção pública e/ou política, é marcada por uma fragmentação e/ou descontinuidade face à conjuntura (tanto interna quanto externa) política, econômica e social. Daí, ressalta-se a necessidade de se olhar para o fenômeno da fome em suas diferentes manifestações, enquanto um fenômeno social-político, com complexas dimensões, mas também em relação à natureza complexa do Estado brasileiro, que perante aos problemas relativos à fome sempre manifestou uma situação paradoxal, implicando, desse modo, para um processo de implementação de políticas públicas marcada historicamente por fragmentações e descontinuidades.

Em outras palavras, as intencionalidades das ações dos diferentes governos na trajetória de intervenção pública de combate à fome mostraram um acirrado campo de luta, conflitos e diferentes estratégias para fazerem valer seus interesses mediante também as influências externas. Essas diferentes intencionalidades das ações de governos mostram também que advêm de processos históricos-políticos de nossa formação econômica e socioespacial permitindo assim, a construção de diversas narrativas de políticas de combate à fome (CRUZ; HESPANHOL, 2023). Podemos dizer que a história das políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil é marcada por fragmentação e descontinuidade, dificultando a implementação efetiva dessas políticas. Além disso, a situação foi agravada pelo aumento das políticas neoliberais nos governos entre 2016 e 2022, que promoveram uma agenda política-ideológica de desmonte das políticas públicas.

Este relatório circunstanciado está organizado em quatro seções. A primeira apresenta os objetivos da pesquisa. A segunda descreve os procedimentos metodológicos adotados e a análise dos dados. A terceira discute os principais achados a partir de análises exploratórias e comparativas sobre os diferentes contextos históricos e atuais das políticas de combate à fome no Brasil. A última seção expõe os resultados da pesquisa de pós-doutorado realizada no âmbito do Programa Unesp de Pós-Doutorado – Edital PROPG-PROPe 05/2022 – Bolsas de Pós-Doutorado para Programas de Pós-Graduação.

OBJETIVOS

Compreender os principais fatores determinantes da (In)segurança alimentar e suas expressões espaciais, econômicas, políticas e sociais no Brasil entre o período de 2010 e 2021. Em busca de alcançar o objetivo geral da pesquisa, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- i) Analisar os fatores estruturais e conjunturais da fome e (in)segurança alimentar no Brasil;
- ii) Compreender o papel do Estado e as políticas públicas voltadas ao combate à fome e (in)segurança alimentar;
- ii) investigar o desmonte de políticas públicas para a produção de alimentos por meio da agricultura familiar;
- iii) Contextualizar a discussão sobre a fome, em particular a problemática da (in)segurança alimentar em tempos de rupturas institucionais (no interior do Estado) assinaladas por diversos conflitos ideológicos entre o período de 2010 e 2021.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS

Para operacionalização da pesquisa e consecução de seus objetivos, foram realizados:

a) Levantamento bibliográfico e documental

No decorrer de todo o processo de investigação da pesquisa foi realizado levantamento bibliográfico e documental.

Em relação ao levantamento bibliográfico, consideramos que essa etapa foi extremamente importante para o desenvolvimento da pesquisa, pois contribuiu para construção de um arcabouço teórico conceitual e exploratório, propiciando a análise das diversas perspectivas acerca da problemática em questão. Sobre a análise documental, foram realizadas com base em fontes documentais, conforme Marconi e Lakatos (2007).

b) Coleta de dados secundários em diversas fontes

- Sítios oficiais como: Organização da Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO); Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; Ministério da Cidadania; Secretária Especial de Desenvolvimento Social.
- Base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Base de dados do Ação da Cidadania.

c) Trabalho de gabinete

Todos os dados, bem como informações obtidas, foram tratados e organizados. Sendo assim, os dados foram analisados e classificados com o uso da categorização para ampliar a capacidade de análise dos dados qualitativos e quantitativos obtidos e apresentados em forma de gráficos, tabelas e quadros.

d) Forma de Análise dos Resultados

Os dados obtidos por meio dos levantamentos bibliográficos e documentais, foram organizados e representados na forma de gráficos, tabelas e quadros. Ao longo do processo de investigação foram realizadas análises exploratórias e comparativas aos diversos momentos históricos e atuais das políticas de combate à fome, imbricadas às discussões teórico-metodológicas atinentes à temática em questão.

DISCUSSÕES

Durante todo o processo de investigação da pesquisa foram realizados levantamento bibliográfico e documental, a fim de se construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório (Quadro 1), para examinar os fatores estruturais e conjunturais da fome e insegurança alimentar no Brasil, entre o período de 2010 e 2021.

Quadro 1: Revisão bibliográfica.

O FENÔMENO DA FOME EM SUAS DIFERENTES MANIFESTAÇÕES, ENQUANTO UMA PROBLEMÁTICA SOCIAL E POLÍTICA.	CASTRO (1984; 1956); RIBEIRO JUNIOR (2008; 2015 E 2021); SANTOS (2009); CAMPELLO, T., <i>et al.</i> (2022); NASCIMENTO (2022).
A FOME ENQUANTO DIMENSÃO DA TOTALIDADE CONCRETA DA VIDA SOCIAL, MAIS PRECISAMENTE, NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS CAPITALISTAS, MARCADA POR CONFLITOS DE CLASSES NO INTERIOR DOS BLOCOS DE PODER.	CASTRO (1957; 1984); LÉFÈVRE (1974; 1979); SANTOS (1978; 1979 E 1996); SOJA (1993); CARLOS (2011); BOITO JUNIOR, 2018 E RIBEIRO JUNIOR (2008; 2021); LIMA (2020).
AS DIFERENTES ABORDAGENS DA SEGURANÇA E INSEGURANÇA ALIMENTAR.	BELIK <i>et. al</i> (2001); ALMEIDA FILHO <i>et. al</i> (2007) PINHEIRO (2008; 2009); RIBEIRO JUNIOR (2008); SANTOS (2009); BRASIL (2010); PELIANO (2010); SILVA (2014); PAULA, D. M.; ZIMMERMANN (2021); FAO, FIDA, OMS, PMA Y UNICEF (2022; 2023).
A PERSPECTIVA DE ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	MARX, (1982); MARX; ENGELS (1987); POULANTZAS (1985); HAM; HILL (1993); MARQUES (1997; 2013) MORAES (2005), JESSOP (2006); MASCARO (2013); CRISPINO (2016), BOITO JUNIOR (2018).
A QUESTÃO DA FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ALVO DE INTERVENÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL	CASTRO (1957; 1984); VASCONCELOS (2005); PINHEIRO (2008; 2009); PELIANO (2010); SILVA (2014) E VASCONCELOS ET. AL. (2019).

Elaboração: do autor.

Após um extenso debate envolvendo consagrados autores nacionais e internacionais, foram privilegiadas análises de diversas perspectivas sobre as principais

problemáticas abordadas no projeto, tais como: o conceito de fome, segurança alimentar, insegurança alimentar, Estado¹ e políticas públicas².

Deste modo, argumentamos que para entender, de fato, o retorno do cenário de fome e miséria no país, suas expressões espaciais, econômicas, políticas e sociais foi importante realizar análises exploratórias e comparativas aos diversos momentos históricos e atuais das políticas de combate à fome no Brasil.

No Brasil, após um longo período de políticas públicas voltadas ao enfrentamento de problemas relacionados à fome, à pobreza e à extrema pobreza, o país tornou-se uma referência mundial (BELIK et al., 2001; VASCONCELOS, 2005; 2019; BRASIL, 2010; HESPANHOL, 2016; CAMPELO; BORTOLETTO, 2022), houve, nos últimos anos, especialmente a partir de 2016 até 2022, um avanço das agendas neoliberais nos ciclos governamentais, marcando uma agenda política e ideológica de desmonte das políticas públicas sociais (CRUZ; HESPANHOL, 2023). Esse processo, somado às crises sanitária (COVID-19), econômica e política (com rupturas institucionais internas), trouxe à tona o cenário de (in)segurança alimentar para muitos brasileiros e brasileiras. Em 2022, estimou-se que 33,1 milhões de pessoas não tinham o que comer, fato que chamou a atenção internacional (FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, 2022; 2023) e, no âmbito nacional, resultou no retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU (PENSSAN, 2021; 2022; 2023; HUNGRIA, 2024; SAMPAIO et al., 2024).

Esse cenário alarmante de fome e insegurança alimentar grave despertou o interesse de diversos pesquisadores em retomar investigações e reflexões sobre esse fenômeno (CAMPELLO et al. 2023). Assim, as atenções se voltaram não apenas para as raízes históricas da fome ligadas ao colonialismo (CASTRO, 1957; 1984; CAMPELLO et al., 2022; CAMPELLO et al., 2023), mas também para as políticas públicas voltadas

¹ Muitos estudos sobre políticas públicas tratam o Estado como um sujeito autônomo, dotado de interesses próprios e neutros, conforme a tradição liberal da linha Institucionalista do Estado. No entanto, esse conceito é questionado. Por exemplo, Mascaro (2013) argumenta que a manifestação do Estado moderno é capitalista (com a separação entre os domínios econômico e político) e reflete as relações sociais dentro de uma sociedade capitalista, sendo uma condensação de interesses sociais específicos. Jessop (2006) complementa essa visão, afirmando que o Estado é uma relação social, onde o poder estatal resulta de um equilíbrio dinâmico de forças políticas internas e externas, influenciado por estruturas institucionais e procedimentos específicos. Para defender seus interesses, os atores adotam estratégias (incluindo discursivas) que mobilizam forças sociais variadas em diferentes contextos, buscando modificar restrições e oportunidades associadas às estruturas do Estado.

² De acordo com Crispino (2016), todas as políticas públicas (independentemente do modelo de governo) expressam *uma intencionalidade de ação governamental*, seguindo certas regras políticas e instrumentos legais, mas nem sempre essas regras são claras ou explícitas.

ao combate à fome, à segurança alimentar e nutricional, como programas e/ou agendas políticas de Estado (VASCONCELOS, 2005; PINHEIRO, 2008; 2009; PELIANO, 2010; SILVA, 2014; VASCONCELOS et al., 2019; LOURENÇO et al., 2022;).

As mudanças na prática e na forma institucional do Estado intensificaram debates sobre a atuação governamental e as políticas de combate à fome, especialmente em relação à segurança alimentar. Nesse contexto, pouca atenção foi dada à natureza do Estado e de suas políticas públicas. Esse campo de reflexão analítica consideramos de extrema importância, pois permite uma compreensão mais profunda, quase como uma radiografia, das ações diretivas do Estado e de seus agentes na formulação de políticas sob diferentes ideologias e abordagens governamentais (MORAES, 2005; MARQUES, 1997; 2013; CRISPINO, 2016). Tal análise abrange tanto o enfrentamento do problema por meio de estratégias governamentais mais efetivas quanto os efeitos de fragmentação ou desmonte dessas políticas, frente a conflitos e interesses internos e externos (MASCARO, 2013; BOITO JUNIOR, 2018; SAUBORIN, 2021; LOURENÇO et al., 2022; MACEDO et al., 2023).

Nesse sentido, essas discussões ganham importância ao trazer à tona a atualidade da política de combate à fome, em particular a problemática da segurança alimentar no Brasil, que ganhou novos contornos nos últimos anos, especialmente entre 2016 e 2022. O aspecto interessante e novo desses processos é que ocorreram em um contexto marcado por rupturas institucionais no interior do Estado, assinaladas por diversos conflitos ideológicos, resultantes das diferentes intencionalidades das ações de governo. Por exemplo, houve uma transição de uma base político-ideológica neodesenvolvimentista, que valorizava o papel do Estado na economia, no controle da inflação, no crédito acessível e nas políticas sociais de enfrentamento à pobreza, à fome e à miséria, para uma base neoliberal ou ultraliberal. Este último contexto, o “bolsonarismo pandêmico” (França, 2020), foi marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública e pelo desmonte sistemático de direitos e políticas públicas, especialmente no campo da política alimentar.

RESULTADOS

Sobre nossa estratégia de análise dos resultados, todos os dados e informações obtidos a partir da revisão bibliográfica permitiram construir uma reflexão teórica e analítica, cruzada com os dados documentais e secundários, que foram organizados e representados na forma de fluxogramas, figuras, quadros e tabelas. Além disso, ao longo do processo de investigação da pesquisa, foram realizadas análises exploratórias e comparativas dos diversos momentos históricos e atuais das políticas de combate à fome, integradas às discussões teórico-metodológicas pertinentes à temática. Assim, apresentamos alguns dos nossos resultados.

➤ Fome e Segurança Alimentar enquanto alvo de intervenção pública no Brasil

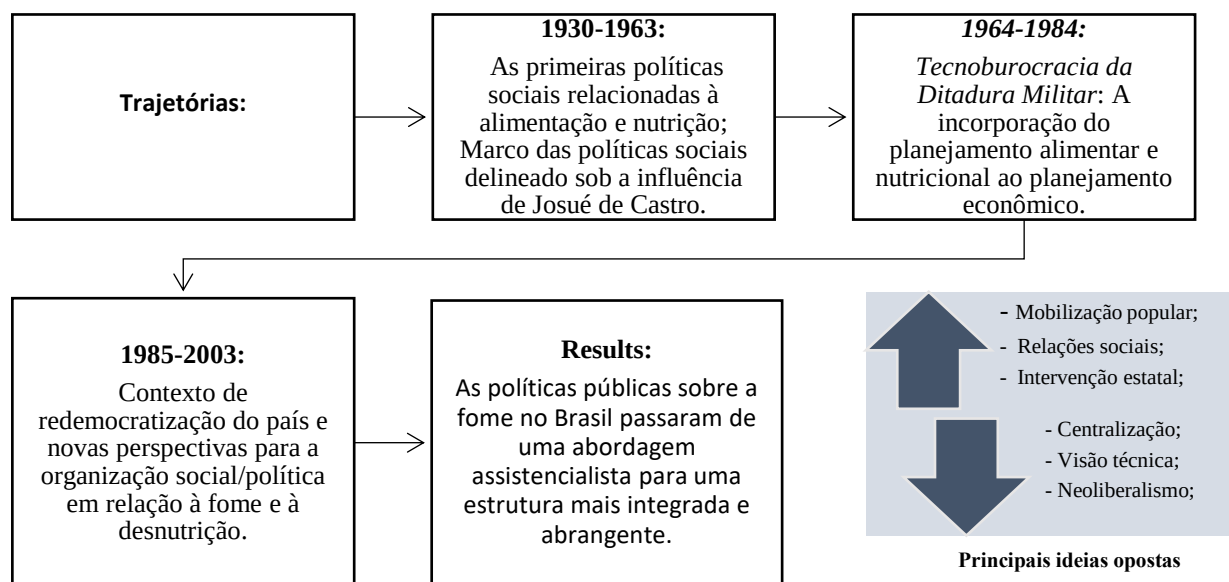
Os estudos sobre as ações diretivas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais, especialmente no combate à fome, ganharam forte atenção de diversos autores e instituições em diferentes áreas do conhecimento (VASCONCELOS, 2019; CARVALHEIRA; CAMPELLO, 2023). Essa atenção se deve à situação preocupante de milhões de brasileiros e brasileiras sem ter o que comer, conforme os dados dos inquéritos levantados pela Rede PENSSAN (2021; 2022; 2023). A retomada dessas discussões em torno de tal problemática fez surgir algumas questões: o que explica esses fatores estruturais e conjunturais da fome e da insegurança alimentar no Brasil? Como é vista a participação do Estado brasileiro no campo das formulações e implementações de políticas públicas de combate à fome?

Esses questionamentos são relevantes para direcionar nossa análise em relação à atuação do Estado brasileiro nas políticas de combate à fome, especialmente no que diz respeito à segurança alimentar, que vem enfrentando notáveis desafios nas implementações e estratégias governamentais efetivas para combater essas questões. Esses desafios estão atrelados a uma relação processual e histórica, às raízes da fome como uma das heranças do colonialismo: o Estado colonial favoreceu um modelo de exploração econômica exógena, alinhado aos interesses da burguesia exportadora, resultando na concentração de riqueza nas mãos de grandes e poucos proprietários de terra (CASTRO, 1957; 1984; CAMPELLO et al., 2022). Além disso, o Estado brasileiro possui um papel paradoxal nesse campo de políticas públicas; por um lado, ele foi e é

responsável por criar canais institucionais de enfrentamento do problema, mas, por outro, suas ações também contribuíram para agravá-lo. Esse paradoxo do Estado brasileiro, seja por sua natureza complexa ou pela influência das diferentes forças, alinhamentos e interesses políticos, sociais e econômicos, tanto internos quanto externos ao seu aparato institucional, molda a arena política de combate à fome como um processo repleto de fragmentações, descontinuidades, conflitualidades e dismantelamentos.

Não obstante, no Brasil, a questão da fome e da segurança alimentar, enquanto problemática política - ou melhor, como alvo de intervenções públicas - passou por diversos momentos e/ou trajetórias (figura 1).

Figure 1. A trajetória da intervenção pública no combate à fome no Brasil (1930-2003).



Elaboração: do autor

Esses diversos momentos e trajetórias, considerando variáveis como interesses sociais e alinhamentos políticos e econômicos de cada época, permitem refletir sobre um longo período de ações e intervenções estatais voltadas à elaboração de políticas e diferentes abordagens governamentais relacionadas ao combate à fome no país. Para uma melhor análise, podemos dividir esse período em duas partes: na primeira, a questão da fome e da segurança alimentar, enquanto problemática política, se constitui dentro do ideário desenvolvimentista nacionalista (1930 a 1984), desde a chamada era Vargas (1930-1945) até a tecnoburocracia da ditadura militar (1964-1985). Nesse período, observava-se uma mudança no padrão de acumulação, em um processo de urbanização e

industrialização. Havia um projeto de modernização do país, com o Estado como principal indutor e difusor de inovações dentro do chamado capitalismo tardio, como destacam Moraes (2005) e Moreira (2021). O instrumento básico para essas ações foi o planejamento, por meio do qual surgiram estratégias espaciais desenvolvimentistas, explícitas e implícitas, adotadas por diferentes governos: a "Marcha para Oeste" no governo Getúlio Vargas (1930-1945), o "Plano de Metas" no governo JK (1956-1961) e os "Planos Nacionais de Desenvolvimento" (PND) no governo militar (1964-1985). Embora essas políticas desenvolvimentistas tenham promovido mudanças na estrutura do território por meio de uma relativa “desconcentração” industrial, da “modernização da agricultura” via Revolução Verde e da interiorização da população e da economia, elas também acentuaram as disparidades regionais e a concentração de renda. Além disso, segundo Santos (1987) e Serpa (2011), observa-se a elaboração de políticas públicas com critérios estritamente econômicos, dentro de um modelo político instrumental, criando uma cidadania mutilada, com a supressão de direitos políticos e sociais, como o direito à moradia, à alimentação, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer e à justiça.

O quadro socioeconômico, de ampla desigualdade e concentração de renda promovidas pelas políticas de modernização, trouxe para o âmbito da intervenção estatal ações políticas de combate à fome. No governo de Getúlio Vargas (1937-1945), considera-se este o momento histórico em que os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição foram promovidos pelo Estado brasileiro, inaugurando-se um conjunto de políticas sociais, como a instituição do salário mínimo, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Com a destituição de Vargas em 1945, a SAPS foi extinta em 1962, e novas ações só ganharam destaque na tecnoburocracia da ditadura militar (1964-1984). Esse período representa um segundo momento de intervenções públicas, em que se observa a incorporação técnica do planejamento alimentar e nutricional ao planejamento econômico. Assim, ocorreu a extinção da CNA em 1972, substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado pela Lei nº 5.829, dentro dos objetivos estabelecidos pelos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Estimado como um dos projetos de impacto do governo militar, o INAN enfatizava a área de assistência alimentar e instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social. Vale destacar ainda dois novos programas que

marcaram a ação governamental nesse período: o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), criado em 1973 pelo DL nº 72.034, e o II PRONAN, lançado em 1976 (DL nº 77.116), que tentou propor uma ação integrada entre os diversos organismos do Estado.

A elaboração dessas políticas não ocorreu de forma isolada. O contexto das Primeira e Segunda Guerras Mundiais ajudou a moldar certas características dessas políticas. O problema da fome ganhou relevância mundial, levando à criação do conceito de Segurança Alimentar, inicialmente vinculado à segurança nacional e à capacidade de cada país produzir seus próprios alimentos, como apontado por Pinheiro (2008; 2009). A Segunda Guerra Mundial intensificou a discussão sobre fome e pobreza, com países centrais, liderados pelos EUA, utilizando cooperações internacionais para conter a instabilidade social e política, segundo Silva (2014). Após a guerra, surgiram organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 1945), o Banco Mundial (1944) e a Conferência de Alimentação de *Hot Springs* (1943), focadas no comércio internacional, na agricultura e na ajuda humanitária. Essas organizações, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a FAO e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), influenciaram as respostas às crises alimentares, defendendo a produção e a produtividade como solução para a fome, levando ao processo de modernização da agricultura, especialmente nos países em desenvolvimento. O planejamento nutricional passou a ser visto como parte do planejamento econômico, amplamente difundido no Brasil pelos governos militares, como argumenta Pinheiro (2008).

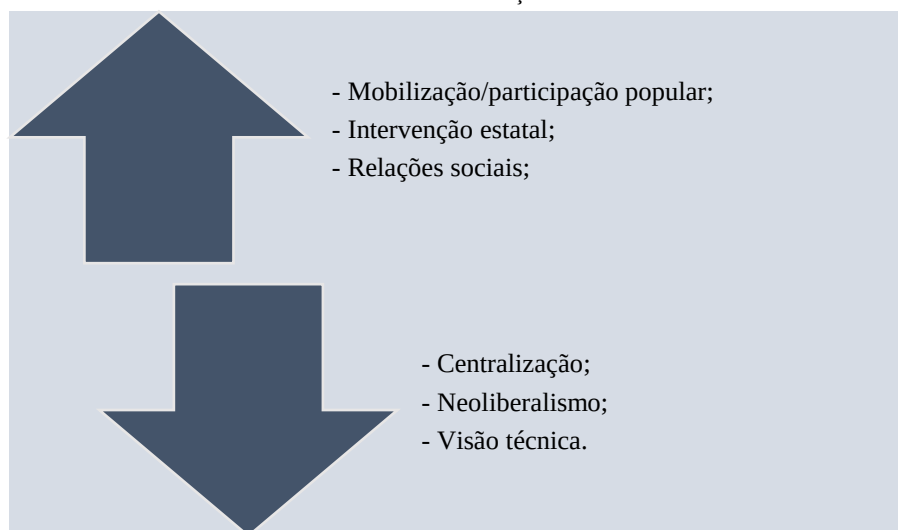
Neste cenário, destaca-se Josué de Castro, que, em sua obra *Geografia da Fome*, publicada em 1946, trouxe reflexões inovadoras e importantes sobre o quadro social, especialmente sobre o fenômeno da fome no país. Castro (1984) criticava a distribuição desigual dos recursos e o modelo de desenvolvimento, defendendo que a fome e a insegurança alimentar deveriam ser tratadas por políticas públicas que garantissem não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos alimentos. O autor chamava a atenção para o fato de que a fome não era resultado apenas de causas naturais, mas um fenômeno social e econômico complexo, associado à má distribuição de renda. Em sua obra, denunciou a má distribuição alimentar e propôs uma divisão das áreas alimentares do Brasil em cinco grandes regiões, a saber: Área da fome, Amazônia, Nordeste Açucareiro

e Sertão Nordestino; e Área de Subnutrição — Centro-Oeste e Extremo Sul, associando a fome a questões de saúde pública. Castro propôs uma análise mais completa do fenômeno da fome, incluindo o aspecto nutricional como indicador de qualidade de vida.

A elaboração de políticas públicas de combate à fome perpassa momentos críticos que envolvem rupturas institucionais (golpe militar) e mudanças de orientação política. Podemos observar que a fome e o conceito de soberania alimentar se tornam pautas centrais da agenda governamental, vistas sob diferentes percepções e ideias. Por um lado, havia ações estatais voltadas a buscar estratégias políticas alimentares subordinadas aos interesses ideológicos do crescimento econômico e à forte influência de organismos internacionais na elaboração dos planos e programas, com interesses articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados. Por outro lado, uma modalidade de política social influenciada por Josué de Castro começava a se formar, com o reconhecimento das doenças nutricionais, no caso brasileiro, associadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico. Em síntese, embora direcionadas às populações em situação de insegurança alimentar e a grupos específicos considerados de risco (gestantes, crianças e nutrízes), as intervenções estatais no campo das políticas alimentares e nutricionais tomaram rumos marginais e tímidos. Como resultado, as políticas públicas sobre fome se caracterizaram pelo assistencialismo, tecnicismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral.

A segunda parte, que corresponde ao contexto de redemocratização do país entre 1985 e 2003, destaca-se a interação entre o governo, a sociedade civil e as mudanças políticas e econômicas, que constituíram uma nova arena para a construção de políticas públicas de combate à fome (Figura 2).

Figure 2. Principais ideias e percepções sobre as políticas de combate à fome no contexto da redemocratização.



Elaboração: do autor.

Com esse processo, surgiram novas expectativas, ampliando os espaços de participação e debate, especialmente devido à emergência de movimentos populares, que trouxeram novas perspectivas para a organização social em torno do tema da fome e da desnutrição. Em 1985, foi criado o Programa de Abastecimento Popular (PAP), que promoveu debates sobre políticas públicas, abrangendo temas como a política econômica e salarial, a política agrária e agrícola, além da participação popular na criação e fiscalização dessas políticas.

Com base em Arruda; Arruda (2007, p. 324), a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição consolidou três aspectos básicos: garantir a segurança alimentar, articular a sociedade civil com o governo e manter papéis específicos para cada parte. Essa conjuntura ofereceu esperança para aumentar a participação popular e a colaboração com o governo. Entretanto, surgiram críticas quanto à centralização das políticas e à falta de integração com outras áreas, como no governo de José Sarney (1985-1990), quando o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) foi criticado por ser clientelista.

Durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), observou-se uma redução da intervenção do Estado na questão social, com o fortalecimento do receituário neoliberal. Órgãos e políticas voltados para a saúde e nutrição sofreram reestruturação e cortes orçamentários, enfraquecendo programas como o Programa Nacional de

Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), além da extinção do PNLCC.

Ainda assim, segundo Belik et al. (2001), houve uma ampla mobilização da sociedade civil sobre a fome e a miséria, impulsionada pela ética na política, resultando na Política Nacional de Segurança Alimentar e na campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Hebert de Souza. Esse movimento teve impacto significativo, promovendo a aprovação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), a criação de conselhos e comissões como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a ampliação do conceito de segurança alimentar e a criação do Mapa da Fome (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Com o governo Itamar Franco (1992-1994), a fome e a miséria se tornaram prioridades, e foi instituído o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), responsável pela elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Essa estratégia governamental propôs uma gestão compartilhada entre o governo e a sociedade civil, buscando garantir a segurança alimentar. Contudo, o fortalecimento da agenda neoliberal retornou no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O foco na estabilização macroeconômica prevaleceu sobre as políticas sociais, levando ao esvaziamento da Ação da Cidadania e à extinção do CONSEA. A partir de então, políticas compensatórias e parcerias entre Estado, mercado e terceiro setor se tornaram-se centrais.

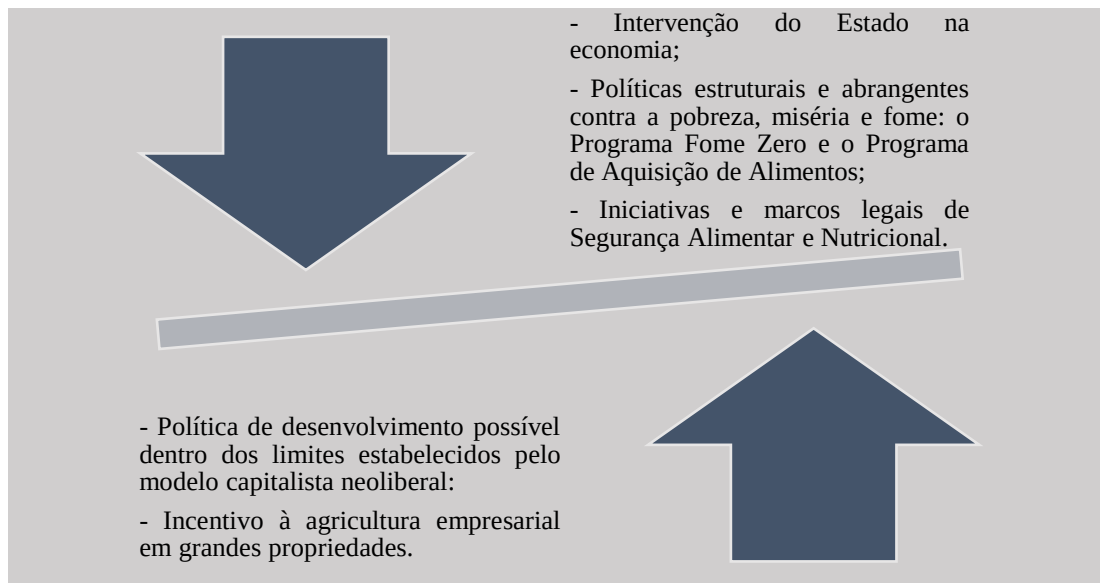
No âmago das políticas de combate à fome, observa-se o momento de redemocratização e a elaboração da Constituição de 1988, que mobilizou a sociedade civil a desenvolver novas ideias e percepções para a organização social sobre a fome e a desnutrição. Embora tenha trazido avanços sociais e políticos, as ações estatais rapidamente tomaram rumos fragmentados. A crise mundial, iniciada em 1973, impeliu uma reestruturação econômica, ligada à ascensão da globalização neoliberal, que afetou as relações entre o Estado e o mercado, especialmente em países em desenvolvimento.

Além disso, ocorreu no Brasil o rompimento com o período de crescimento entre 1930 e 1974, marcado pelo nacional-desenvolvimentismo e o papel ativo do Estado. A resposta à crise fiscal e financeira da década de 1980 foi permeada pela adoção de políticas neoliberais, com cortes orçamentários e enfraquecimento das políticas sociais. Dessa forma, o mercado se tornou o principal fator orientador das decisões nacionais,

inclusive da dinâmica regional, como destaca Amparo (2014). Essas mudanças resultaram em uma integração competitiva das regiões, promovendo uma expansão seletiva e a especialização dos territórios, acentuando problemas estruturais como a desigualdade regional, a concentração de renda, o desemprego, a queda do poder aquisitivo e a redução da oferta de alimentos. A título de exemplo, conforme Cazian (2003), no início dos anos 1990, 18,6 milhões de pessoas ainda eram consideradas subnutridas no país. Curiosamente, em um contexto da divisão internacional do trabalho, que se destacava como um dos principais países produtores e exportadores de *commodities* do mundo, a situação se segue até hoje. No entanto, a abordagem da fome passou a seguir o olhar do Banco Mundial, focada no acesso físico e econômico aos alimentos, o que reduziu o debate sobre segurança alimentar a uma questão doméstica e individual, reforçando a necessidade constante de reformas políticas, especialmente de austeridade fiscal. Assim, a fome e a insegurança alimentar foram tratadas como falhas técnicas, administrativas, políticas ou econômicas, como observa Ribeiro Junior (2015).

Não obstante, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003, houve uma mudança significativa no Estado e nas políticas públicas brasileiras voltadas para a segurança alimentar e o combate à extrema pobreza (Figura 3). Esse novo direcionamento político sobre as ações públicas foi marcado pela rejeição aos ‘cânones’ neoliberais e, de acordo com Mota e Moraes (2017) e Boito Jr (2018), o ideal do desenvolvimentismo retornou à pauta das políticas públicas, mas com uma nova roupagem, denominada ‘novo desenvolvimentismo’. Deve-se destacar, conforme os autores, que o neodesenvolvimentismo se trata de uma estratégia de desenvolvimento possível conduzida pelo Estado dentro dos limites impostos pelo modelo capitalista neoliberal.

Figura 3. Principais ideias e contrapontos sobre a centralidade do Estado e políticas públicas de combate à fome no governo Lula (2003-2010).



Elaboração: do autor.

Essa nova perspectiva promovia uma maior intervenção estatal na economia e tinha como objetivos principais bons índices de competitividade, controle da inflação, crédito acessível e políticas sociais para enfrentar a pobreza, a miséria e a fome, com um foco na criação de políticas estruturais e abrangentes. Dentro dessa nova agenda política estrutural e abrangentes, propôs-se colocar os problemas relativo à fome no centro de uma política de desenvolvimento, cujo objetivo era garantir quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação para toda a população brasileira, a partir da criação do Programa Fome Zero (VASCONCELOS, 2005; ARRUDA; ARRUDA, 2007; BRASIL, 2010).

As ações do programa, nesse sentido, objetivavam erradicar a fome e implementar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por meio de políticas estruturais, tanto específicas quanto locais. Assim, abrangia três dimensões: i) a **teórico-conceitual**, reconhecendo que a formulação de uma política de segurança alimentar irá constituir o marco de referência idealmente desejável para o Programa, a fim de configurar uma abordagem holística; ii) a **político-operativa**, consubstanciada na decisão de implementá-la e gradativamente promover ajustes, e na criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome; e iii) a **consultiva**, recriando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que

resultou posteriormente na aprovação da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, tornando a alimentação um dever do Estado (ARRUDA; ARRUDA, 2007 e VASCONCELOS *et. al.* 2019).

Segundo Hespanhol (2016), o Programa Fome Zero foi considerado como o ‘carro-chefe’ das políticas de segurança alimentar no país e, a partir daí, um conjunto de políticas foi implementado, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A partir da criação do PAA, houve uma articulação entre as políticas de segurança alimentar e nutricional e as políticas de promoção da agricultura familiar, agenciando a criação de um mercado institucional de alimentos e delineando diretrizes e/ou mecanismos para a compra direta da agricultura familiar. É importante considerar também o Programa Bolsa Família, que previa o repasse de recursos monetários às famílias que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza, cujos resultados implicaram na redução tanto da desigualdade de renda quanto nos índices de pobreza, contribuindo para minimizar a pobreza e a fome no Brasil, como destacam Vasconcelos *et. al.* (2019).

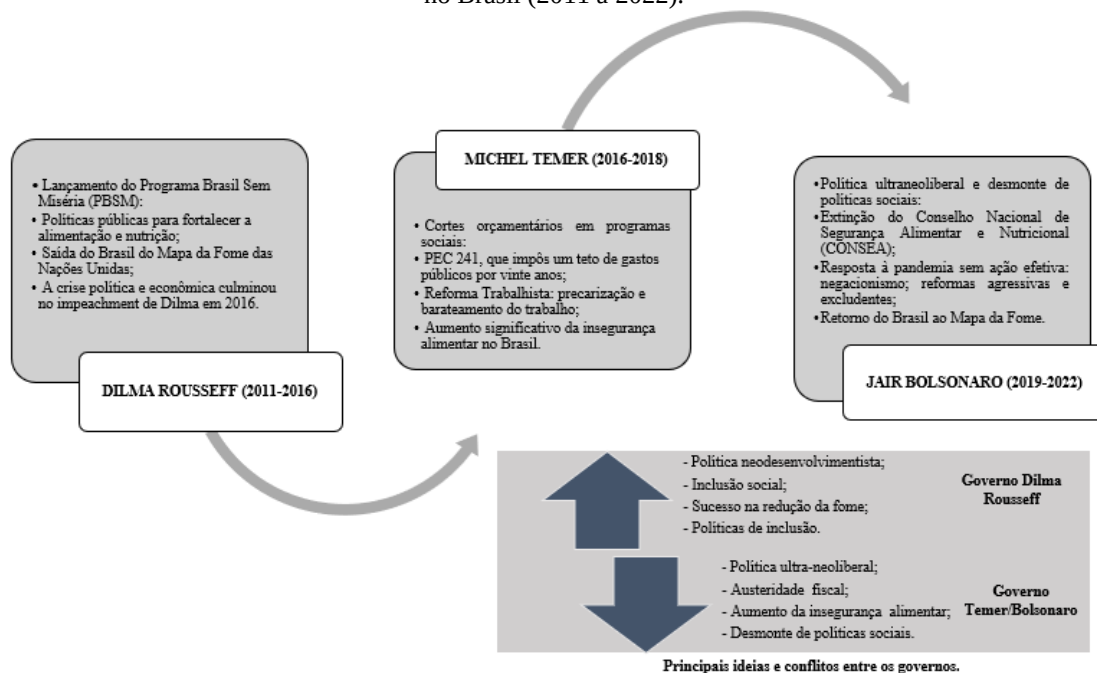
Por fim, destaca-se a centralidade da ideia de combate à fome durante todo o governo Lula (2003-2010), não de forma assistencialista e com ações meramente emergenciais. Nas palavras de Frei Beto (2003, p.54), o fome Zero [...]. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania”. Ademais, considera-se, conforme destacam Vasconcelos *et al.* (2019), que, durante o governo Lula, foram identificadas mudanças de ideias, valores e interesses. Sendo assim, foram criados marcos legais com a implementação e valorização da segurança alimentar e nutricional para reduzir a fome, apesar das contradições ou contrapontos, como o incentivo à agricultura empresarial na grande propriedade.

➤ Estado e Rupturas Institucionais no Agravamento da Fome

O período de 2011 a 2022, que abrange os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022), é considerado crítico, pois envolve importantes acontecimentos, como rupturas institucionais e alterações nas intenções das ações de governo, marcadas por diversos conflitos ideológicos. Essa interação entre forças divergentes e mudanças nas orientações político-ideológicas

reflete-se significativamente no papel do Estado e nas formulações de políticas sociais, especialmente aquelas relacionadas à fome e à segurança alimentar, agravadas por descontinuidades, conflitos e desmantelamento de políticas (Figura 4).

Figura 4. Rupturas e mudanças de orientações políticas entre governos no agravamento da fome no Brasil (2011 a 2022).



Elaboração: do autor.

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) caracterizou-se por uma ofensiva neodesenvolvimentista. A principal narrativa para enfrentar a fome estava centrada no combate à pobreza e à extrema pobreza, simbolizada pelo lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), conforme destacado por Vasconcelos et al. (2019). O programa foi estruturado em três eixos: **i)** inclusão produtiva urbana e rural; **ii)** garantia de renda para proteção social; e **iii)** acesso a serviços públicos para proteção e promoção social. No âmbito das políticas públicas de alimentação e nutrição, o eixo de inclusão produtiva rural buscou articular ações estratégicas para garantir o acesso à água para produção e consumo, apoiando a estruturação produtiva e a comercialização de alimentos (VASCONCELOS et al., 2019). Assim, a luta contra a fome e a miséria constituiu a base das políticas sociais, em especial das políticas de alimentação e nutrição, levando o Brasil a ser retirado do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, condição alcançada

quando menos de 5% da população se encontrava em situação de insegurança alimentar grave.

No entanto, em seu segundo mandato (2015-2016), como aponta Boito Junior (2018), ocorre o aprofundamento da crise política iniciada em 2014, com um intenso conflito de classes no interior do Estado, envolvendo disputas pela redistribuição da riqueza produzida e pela organização social do país. Dois fatores marcam esse conflito durante o governo Dilma: primeiro, a grande burguesia interna brasileira, que mantinha uma relação ambivalente de dependência e conflito com o capital internacional e era a fração burguesa hegemônica no bloco de poder durante os governos de Lula e Dilma; segundo, a força política neoliberal ortodoxa, que incluía setores do capital internacional e frações da burguesia nacional, visando iniciar uma nova rodada de reformas neoliberais no Brasil. Esse cenário marcou a crise do governo neodesenvolvimentista de Dilma Rousseff.

Além disso, conforme Vasconcelos et al. (2019), diante da recessão e do aumento das taxas de desemprego, seguidos de ações de ajuste fiscal em várias áreas da administração pública (com cortes de até 70 bilhões de reais em programas e políticas sociais), a crise se intensificou, resultando no impeachment de Dilma em agosto de 2016, considerado por muitos um golpe parlamentar. As implicações no campo das políticas públicas de combate à fome foram profundas. Em 2015, por exemplo, houve uma redução de 6% nos gastos do governo com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em relação a 2014, e, em 2016, as perdas chegaram a mais de 20%. O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família também diminuiu em 2015 e 2016. No Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o orçamento federal para estados e municípios sofreu uma redução de 9%. Em resumo, o governo Dilma foi inicialmente marcado pelo foco na erradicação da miséria e da pobreza e, em um segundo momento, pela adoção de uma política de austeridade devido à crise política e à recessão.

Durante o governo de Michel Temer (2016-2018), o agravamento das medidas de ajuste fiscal, com perdas em programas e políticas sociais, especialmente as voltadas ao enfrentamento da fome, intensificou-se. Observou-se um processo de rupturas institucionais e programáticas, cortes orçamentários e retrocessos em direitos conquistados, o que interrompeu a trajetória de redução da fome, da miséria e da pobreza, comprometendo a promoção da segurança alimentar e nutricional do país

(VASCONCELOS et al., 2019; NEVES et al., 2022). Entre as medidas, destaca-se a aprovação da PEC 241, que impôs um teto de gastos públicos por vinte anos. Essa agenda política, promovida sob uma ótica neoliberal ortodoxa que atende às demandas do capital internacional e de parte da burguesia nacional, afetou especialmente a população mais pobre do país. Dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, em 2018, indicavam que 13,5 milhões de brasileiros, sobretudo dos grupos mais vulneráveis, viviam com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou US\$ 1,90 por dia, segundo os critérios do Banco Mundial, condição que caracteriza a extrema pobreza.

A desestruturação das políticas públicas no campo social contribuiu para o retorno da fome e da insegurança alimentar grave, com efeitos nas desigualdades regionais no acesso aos alimentos (Tabela 1).

Tabela 1. Governo Michel Temer: Porcentagens de domicílios em situação de insegurança alimentar grave por região.

<i>Região</i>	<i>Insegurança Alimentar Grave (%)</i>
<i>Norte</i>	10,2
<i>Nordeste</i>	7,1
<i>Centro-Oeste</i>	4,7
<i>Sudeste</i>	2,9
<i>Sul</i>	2,2

Fonte: POF (2017-2018).

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 mostraram que 36,7% dos brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar grave e outros 63,3% conviviam com algum grau de insegurança alimentar. As regiões Norte (10,2%), Nordeste (7,1%) e Centro-Oeste (4,7%) registraram os maiores percentuais de domicílios em insegurança alimentar grave, enquanto Sudeste (2,9%) e Sul (2,2%) apresentaram índices inferiores a 5%. Esses resultados demonstram os efeitos perversos da política de ajuste fiscal, como apontam Rosário (2020) e Vasconcelos et al. (2019), afetando diretamente as políticas de alimentação e nutrição. Entre os principais impactos estão: a aprovação, em 2017, da Reforma Trabalhista, que alterou de modo significativo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), precarizando e barateando a mão de obra; a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a aprovação do Projeto de Lei

6.299/2002, que flexibiliza a legislação sobre pesticidas; e a Emenda Constitucional nº 95, que congela os gastos do governo com saúde e educação por duas décadas. Além disso, houve diminuição dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família e à Estratégia Saúde da Família, sem possibilidade de ampliação da cobertura ou criação de novas ações no Ministério do Desenvolvimento Social. O corte orçamentário na Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Plurianual (PPA) em 2017 foi de 76%, o que contribuiu para o retorno da insegurança alimentar no país.

O retorno da fome e, em particular, os problemas da insegurança alimentar, são agravados pelos avanços das rodadas neoliberais presentes nas agendas governamentais desde 2016. Isso reforça, conforme destaca Sauborin (2021), uma agenda de desmonte de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, desenvolvimento rural e, acrescemos, o combate à fome. Isso fica evidente com a chegada de Jair Messias Bolsonaro à presidência, de 2019 a 2022³. Conforme Rosário (2020), uma agenda política-ideológica ultra-neoliberal, baseada nas estruturas do colonialismo, racismo e cis-hetero-patriarcado, direcionou as ações públicas, subjugadas aos interesses do capital financeiro, que impôs reformas agressivas e excludentes.

Durante seu governo, observa-se o desmonte de políticas anteriores, especialmente aquelas associadas aos governos do PT, conforme afirma Sauborin (2021). Isso ocorreu sob forte influência de uma conjunção política e histórica de fatores estruturais externos (grupos econômicos e financeiros internacionais) e internos (grupos econômicos e financeiros nacionais), além de projetos políticos dos setores ligados ao agronegócio, empresas florestais, madeireiras, mineração e outros projetos políticos (parte da classe média) que se uniram à sua candidatura e, dentro desses projetos, formularam ataques à democracia e aos pobres que tiveram acesso a certos serviços (educação superior, saúde, transporte) e níveis de consumo (lazer, passagens aéreas etc.); às políticas sociais compensatórias de ampliação de direitos civis; às políticas de

³ Vale ressaltar que o governo Bolsonaro foi marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública (CRUZ e Hespanhol, 2023). De acordo com Gondo e Oliveira (2022), o presidente adotou um discurso conservador e negacionista em relação aos impactos da pandemia de Covid-19. Por exemplo, posicionou-se na contramão de líderes globais favoráveis a medidas de isolamento social e *lockdown*, optando por promover a automedicação com remédios sem comprovação científica reconhecida pela OMS, além de minimizar a gravidade da evolução da contaminação. Como resultado, mais de 700 mil pessoas morreram em decorrência da pandemia de Covid-19, colocando o Brasil entre os cinco países com maior número de óbitos.

transferência de renda e ao ataque aos espaços de participação popular nas políticas públicas.

Dessa forma, observa-se um governo marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública e pelo desmonte sistemático de direitos e políticas públicas. As ações do seu governo promoveram mudanças administrativas por meio da Medida Provisória 870, que levou à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e ao enfraquecimento da coordenação da agenda nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, contribuiu para uma desorganização em nível nacional da coordenação das políticas voltadas para o combate à fome, em um contexto marcado pelo avanço da pobreza e extrema pobreza (Quadro 1).

Quadro 2. Governo Bolsonaro: pobreza e extrema pobreza no agravamento da fome.

O avanço da pobreza e extrema pobreza (2021)	
Categoria	Dados
Total de pessoas na pobreza	62,5 milhões (29,4% da população total)
Total de pessoas na extrema pobreza	17,9 milhões
Proporção de pretos e pardos	37,7% abaixo da linha da pobreza
Proporção de brancos	18,6% abaixo da linha da pobreza
Pessoas em domicílios chefiados por mulheres	62% abaixo da linha da pobreza
Análise regional	
Região com maior proporção de pobreza	Nordeste: 48,7%
Segunda maior região de pobreza	Norte: 44,9%
Pobreza no Sudeste e Centro-Oeste	20,6%
Menor percentual no Sul	14,2%

Fonte: IBGE (2021).

Essa situação se agravou ainda mais devido à postura do governo Bolsonaro de não propor diretrizes, conforme o Plano Plurianual (2020-2023), para conduzir as políticas de segurança alimentar e nutricional, afetando projetos importantes pela falta de recursos, como o Programa de Cisternas e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Ademais, o contexto imposto pela pandemia da COVID-19, somado às crises sanitária, econômica, política, ambiental e geopolítica (guerra da Ucrânia), trouxe à tona, novamente, o fantasma da fome e da insegurança alimentar na vida de muitos brasileiros e brasileiras. Os dados apresentados pela Rede PENSSAN (2021; 2022), ao realizar um inquérito populacional para analisar a insegurança alimentar

no Brasil no contexto da pandemia, destacaram que 116,8 milhões de brasileiros e brasileiras conviviam com algum grau de insegurança alimentar e, desses, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente, e 19 milhões enfrentavam a fome. Em 2022, eram 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer. Isso significa que, de um período para o outro, 14 milhões de pessoas passaram a conviver com a fome no dia a dia. Entre 2021 e 2022, mais da metade da população do país (125,2 milhões de pessoas) vivia com algum grau de insegurança alimentar.

Portanto, destacamos que a insegurança alimentar, em seus mais variados níveis de gravidade, se aprofunda em um contexto também marcado pelo avanço da pobreza e da extrema pobreza no Brasil⁴, dentro de uma agenda ultra-neoliberal que vem promovendo a continuidade do desmonte das políticas de proteção social. Isso reforça um retrocesso histórico, uma vez que o Brasil foi considerado uma referência internacional no combate à fome.

REFERÊNCIAS

AMPARO, P. P. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, 7 (3): 319-326, jul. / set., 2007.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de Combate à Fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4) 2001.

BOITO JÚNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas, SP: Editora da Unicamp/São Paulo, SP: Editora da Unesp, 2018.

⁴ As políticas públicas de assistência social durante o governo Bolsonaro, sobretudo no contexto da pandemia de Covid-19, foram controversas. Diante do negacionismo e da postura ultraliberal, o governo inicialmente se mostrou contrário a qualquer iniciativa efetiva por parte do Governo Federal para a assistência aos mais pobres e vulneráveis. O auxílio emergencial implantado em seu governo foi uma resposta à pressão política e social da época, quando a oposição no Congresso Nacional sugeriu e aprovou um auxílio emergencial de R\$ 600 (e R\$ 1.200 para mães chefes de família) para 65 milhões de pessoas. Isso contrariou a proposta de Bolsonaro e de sua equipe econômica, que defendiam o pagamento de apenas R\$ 200 de auxílio emergencial.



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P (ORGs). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022.

CAMPELLO, T.; et al. **Geografia da fome – 75 anos depois: novos e velhos dilemas** [recurso eletrônico] / Organizadoras: Tereza Campello... [et al.]. -- São Paulo :Faculdade de Saúde Pública da USP, 2023.

CASTRO, J. **Geopolítica da Fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CAZIAN, F. Fome cresce no mundo, mas cai no Brasil. In. **Folha de S. Paulo**, 2003.

CRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CRUZ, J. S; HESPAÑOL, R. O Estado e as Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil. In: **Anais do 61º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)**. Anais...Piracicaba(SP) ESALQ/USP, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/sober2023/626989-O-ESTADO-E-AS-POLITICAS-PUBLICAS-DE-COMBATE-A-FOME-NO-BRASIL>. Acesso em: 06/12/2023.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2022. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022**. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles.

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. 2023. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables**. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cc3859es>.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2023. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023**. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles.

FRANÇA, D. P. I. Crise estrutural e Societária: precarização do trabalho em tempos de “bolsonarismo pandêmico”. **Revista Pegada** – vol. 21, n.3. Setembro-Dezembro/2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GREBMER, K. V.; et al. **Global hunger index: the power of youth in shaping food systems**, 2023.

HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como constituintes dos mercados institucionais de alimentos. In: NEVES NETO, C. C.; HESPANHOL, A. N.; HESPANHOL, R. A. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil: Os mercados institucionais de alimentos e os programas de microbacias**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

HUNGRIA, M. **Segurança alimentar e nutricional: o papel da ciência brasileira no combate à fome**. (Org. Mariangela Hungria). Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024.

JESSOP, B. The State and State-Building. In: R. R.; BINDER, S.; R.B. (Org.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2006. p. 111-130

LOURENÇO et al. **Do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa**. Andréia Vigolo Lourenço... [et al.]; coordenação Flavia Londres, Viviane Brochardt. Rio de Janeiro, RJ: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2022.

MACEDO, ANDRE DE CAMARGO; SOUZA-ESQUERDO, VANILDE FERREIRA ; BORSATTO, RICARDO SERRA . Neoliberal agenda and the dismantling of socially-efficient public food procurement programs: An emblematic case. **Global Food Security-Agriculture Policy Economics and Environment**, v. 37, p. 100683, 2023.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Marques, E. (1997). Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB: **Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, No 43: 67 a 102.

Marques, E. (2013). As políticas públicas na ciência política. Marques, E. e Faria, C. (org.) **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MOREIRA, R. **Sociedade e espaço geográfico no Brasil: constituição e problemas de relação**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2021.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e Ciências humanas**. 4ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MOTA, L.A.; MORAES, A.M. O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff. **Revista Café Com Sociologia**. 2017, vol. 6, no. 2, pp. 354-374, ISSN: 2317-0352.

NEVES, J.A., MACHADO, M.L. and MEDEIROS, M.A.T. Políticas de alimentação e nutrição de Lula a Temer: do fortalecimento à fragilização em tempos de rupturas

institucionais [online]. **SciELO em Perspectiva** | Press Releases, 2019 [viewed 19 January 2022]. Available from:

<https://pressreleases.scielo.org/blog/2019/05/22/politicas-de-alimentacao-e-nutricao-de-lula-a-temer-dofortalecimento-a-fragilizacao-em-tempos-de-rupturas-institucionais/>.

PELIANO, A. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: **BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

PINHEIRO, A, R. O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 15(2): 1-15, 2008.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político**. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). VIGISAN: **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). VIGISAN: **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2022.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. **Alienação das práticas alimentares e urbanização: uma análise da alimentação da classe trabalhadora em São Paulo**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo: USP, 2015.

ROSÁRIO, L. A Necropolítica Genocida de Bolsonaro em tempos de Pandemia e o Projeto Ultra-Neoliberal. In. **Rev. Interd. em Cult. e Soc. (RICS)**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 28-49, jul./dez. 2020 ISSN eletrônico: 2447-649.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo; Nobel, 1987.

SAMPAIO, R.; et al. O Brasil dentro e fora do Mapa da Fome. In. **Comida y comunidad**. Número 4. Abril 2024.

SABOURIN, E. P. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. In: **II Seminário Internacional & IV Jornada Territórios rurais, sistemas alimentares, agenda 2030, 2 de junho de 2021**.

SERPA, A. S. P. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DA GEOGRAFIA. **Revista da**



unesp

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Reitoria
Pró-Reitoria de Pesquisa



ANPEGE, v. 7, p. 37-47, 2011.

SILVA, S. A. P. Trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA: Rio de Janeiro, nº1953. Abril de 2014.

VASCONCELOS F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.

VASCONCELOS, F.A.G., et al. Políticas públicas de alimentação e nutrição do Brasil: de Lula a Temer. **Rev. Nutr.** [online]. 2019, vol. 32, e180161, ISSN: 1415-5273 [viewed 22 May 2019]. DOI: 10.1590/1678-9865201932e180161. Available from: <http://ref.scielo.org/cmtjb4>.

WIEMERS, M.; et al. **Global hunger index: how gender justice can advance climate resilience and zero hunger**, 2024.