

O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL

THE STATE AND PUBLIC POLICIES TO TACKLE HUNGER IN BRAZIL

Autor(es)

Jean da Silva Cruz

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp)

jea-silcruz@hotmail.com

Rosângela Aparecida Medeiros Hespanhol

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp)

medeiroshespanhol@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT): G10. Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e dinâmicas de consumo

Working Group (WG): G10. Supplies, food and nutrition safety, and the dynamics of consumption

Resumo

A questão do fenômeno da fome e seu estado permanente no Brasil pode ser considerado como uma das mais terríveis calamidades sociais atualmente. Sendo assim, o presente artigo busca discutir sobre o papel do Estado brasileiro na elaboração de políticas públicas, especialmente aquelas ligadas ao campo de combate à fome, em particular a problemática da segurança alimentar. Para a consecução do referido objetivo, serão adotados os seguintes procedimentos: **a)** Levantamento da literatura especializada permitindo construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório; **b)** Análise documental de “primeira e segunda mão”, conforme Gil (2002); Marconi e Lakatos (2007). 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. Igualmente, foram agravadas com os avanços dos ciclos de rodadas neoliberais presentes nas agendas governamentais, entre 2016-2022 e que vai assinalar uma agenda política-ideológica de desmonte de política públicas.

Palavras-chave: Fome; Segurança Alimentar; Estado; Políticas Públicas

Abstract

The hunger phenomena and its permanent state in Brazil may be considered as one of the most dreadful of all social disasters today. That being the case, the present article seeks to discuss the role of the Brazilian State in public policymaking, particularly those linked to the fight against hunger, and specially the issue of food safety. In order to achieve the said objective, the following procedures shall be applied: **a)** Specialist literature survey to enable a conceptual and exploratory theoretical framework to be built; **b)** First and second-hand documentary analysis, according to Gil (2002); Marconi and Lakatos (2007). The procedural and historical linkages of food and nutrition policies and programme types as a public and/or political intervention matter is characterised by a fragmented and/or discontinued nature. Equally, they have been aggravated by the advances in cycles of neoliberal rounds on government agendas between 2016-2022, and which will signal a political-ideological agenda of tearing down public policy.

Key words: Hunger; Food Safety; State; Public policy



1. Introdução

A questão da fome e seu estado permanente no âmbito global tem sido considerada uma das mais terríveis de todas as calamidades sociais atualmente. O último relatório da FAO (2022) sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo deixou isso bem evidente. Em 2021, entre 702 e 828 milhões de pessoas passaram fome e ainda preveem que cerca de 670 milhões de pessoas continuarão passando fome em 2030, ou seja, 8% da população mundial. Os dados apresentados indicam que os caminhos até agora escolhidos pela humanidade em relação ao fim e/ou erradicação da fome estão completamente equivocados e longe de acontecerem. Além do mais, tais caminhos escolhidos vêm colocando em dúvidas princípios fundamentais como o direito humano à alimentação adequada, esperado no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2) a fim de atingir a Agenda 2030.

No Brasil, em 2022, eram 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer. Mas, o que explica esses fatores estruturais e conjunturais da fome e insegurança alimentar no Brasil? Este artigo busca discutir o papel do Estado na criação de políticas públicas que abordem essa questão, com ênfase na segurança alimentar.

Diante dessa guisa introdutória, temos como proposta, em um primeiro momento, discutir sobre a perspectiva de Estado e de políticas públicas, bem como, tratando de debater sobre o Estado brasileiro diante problemas relativo à fome, fortemente influenciado pelos resultados dos estudos de Josué de Castro enquanto uma problemática política. Em um segundo momento, refletir sobre o Estado brasileiro e a questão da fome e segurança alimentar enquanto alvo de intervenção pública a partir das diferentes intencionalidades das ações de governos no seio de um processo histórico-político que vai se construir diversas narrativas de políticas de combate à fome. Por último, analisaremos o agravamento atual da fome no Brasil que ocorre em um contexto acentuado por rupturas institucionais (no interior do Estado) assinaladas por diversos conflitos ideológicos, como por exemplo: de uma base político-ideológico do neodesenvolvimentismo que contemplava a importância do 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 político-ideológico neoliberal ou ultraliberal, o “bolsonarismo pandêmico”, marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública e desmonte sistemático de direitos e políticas públicas.

Para a consecução do referido objetivo, serão adotados os seguintes procedimentos: **a)** Revisão da literatura especializada, permitindo construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório; **b)** Análise documental de “primeira e segunda mão”, conforme Gil (2002) e Marconi e Lakatos (2007).

2. Perspectiva do Estado e Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil

Conforme os dados da Rede PENSSAN (2021; 2022), no contexto da pandemia da COVID 19, destacaram que 116,8 milhões de brasileiros(as) conviviam com algum grau de insegurança alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham comida em quantidade suficiente, e 19 milhões enfrentavam a fome. Em 2022 somaram-se 33,1 milhões 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. Mas, o que explica esses fatores estruturais e conjunturais da fome e insegurança alimentar no Brasil?

Esse questionamento torna-se extremamente relevante, uma vez que, nos direciona a discutir sobre o papel do Estado na elaboração de políticas públicas, principalmente aquelas atinentes à fome, em particular a problemática da segurança alimentar ou refletir sobre a questão da fome e segurança alimentar enquanto uma problemática política, ou seja, como alvo de intervenções públicas que no quadro brasileiro são marcadas por fragmentações e/ou descontinuidades.

Contudo, é importante destacarmos duas questões: política pública e Estado. Em relação as políticas públicas, enfatizamos que são meios pelos quais orientam as ações diretivas do Estado na modulação do espaço e suas especializações¹. Nesse sentido, conforme esclarece Crispino (2016), toda política pública (independente do modelo de Estado) é a intencionalidade de ação de governo, assim, tal assertiva leva-nos a compreender sua elaboração de cunho político sustentado pelas regras políticas e a ação governamental, ou seja, sua realização por meio dos instrumentos de planejamento e gestão próprios e disponíveis que realça a efetiva ação de governo por meio de instrumentos legais. Portanto, a política pública como ato político se constitui como um grande jogo de cena, daí suas regras nem sempre serem explícitas e/ou serem aquelas que foram enumeradas no momento da decisão política.

Quanto ao Estado, é importante destacá-lo, pois muitos estudos relacionados as políticas públicas adotam uma perspectiva considerando-o como sujeito autônomo, dotado de interesses próprios e neutros, conforme a linha Institucionalista do Estado que parte de uma tradição liberal. Para Mascaro (2013), a manifestação do Estado hoje é especificamente moderna, capitalista, daí apresentando uma relação complexa. Assim, abre-se uma separação entre os domínios econômico e político. Por conseguinte, estabelecendo-se como um *continuum* estrutural e relacional, não como um elemento incomum, neutro ou puramente técnico, porém o Estado é um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade, portanto seu aparato institucionalizado é um determinado instante e espaço dessa condensação.

Jessop (2006) argumenta que o Estado é uma relação social, face que o exercício do poder estatal é fruto de um balanceamento cambiante de forças políticas localizadas dentro e para além do Estado, condicionado pelas estruturas institucionais e procedimentos específicos de seu aparato. De tal modo, para fazerem valer seus interesses, os atores buscam perseguir estratégias (incluindo as discursivas) por diversos horizontes espaciais e temporais de ação e mobilizam variados conjuntos de forças sociais em diferentes contextos, para eliminar ou modificar constrangimentos e oportunidades específicas ligadas às estruturas de Estado, conforme pontua Urberti (2020).

O Estado brasileiro diante dos problemas relativo à fome sempre manifestou uma situação paradoxal. Isso porque parte de seu aparato constituiu os principais canais institucionais de combate, enquanto outra parte constituiu os principais agentes do seu agravamento, como veremos.

As raízes da fome no Brasil, como salientam Castro (1957) e Campello *et. al* (2022), encontram-se nos processos históricos-políticos da formação, tanto econômica quanto socioespacial. O Estado colonial promoveu transformações pelo “alto”, igualmente expressava os interesses da burguesia exportadora e, sobretudo, dos proprietários de terras. Sob esses interesses que se prioriza uma exploração exógena, para melhor detalhe, um mercado exportador de matéria-prima em detrimento de um mercado interno, gerando a concentração de riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários de terras. Daí, segundo Castro (1957), a

¹ Para Moraes (2005), políticas públicas podem ser divididas como: i) políticas econômicas (cambial, financeira, tributária); ii) políticas sociais (educação, saúde, previdência, alimentação); iii) políticas territoriais (urbanização; regionalização, transporte).

fome (principalmente na América Latina²) passa a ser um produto, em grande parte, desse colonialismo desumanizado.

Com o rompimento da ordem rural e/ou agroexportadora (que vinha ocorrendo desde 1850 e se consolidando a partir de 1930), segundo Moreira (2021) se projeta no Brasil mudanças do padrão de acumulação, sob um processo de industrialização integral com participação ativa do Estado brasileiro. De acordo com Moraes (2005), nasce então, um projeto de construir o país sob o viés da modernização tendo o Estado como o principal indutor e agente de difusão de inovações no chamado capitalismo tardio. O instrumento básico para realizar essas ações será o planejamento, a partir daí serão conhecidas as estratégias espaciais desenvolvimentistas implícitas e explícitas adotadas pelo Estado em diferentes governos: no governo Getúlio Vargas, a chamada “Marcha para Oeste”; no Governo JK, os “Plano de Metas”; no Governo dos militares, os “Planos Nacionais de Desenvolvimento” (PND).

No entanto, embora tais políticas desenvolvimentistas tenham promovido grandes modificações na estrutura do território por meio de uma relativa “desconcentração” industrial, modernização da agricultura, interiorização da população e economia, operou para acentuar as disparidades regionais e a concentração de renda. Se constrói uma articulação do espaço regional brasileiro com feições contraditórias devido ao processo de industrialização ser caracterizado pela extrema concentração no estado de São Paulo. Além disso, para Serpa (2011) observa-se a elaboração de políticas públicas com critérios estritamente econômico sob um modelo político instrumental, criando uma cidadania mutilada, com a supressão de direitos políticos e sociais garantidos como: o direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer e à justiça.

Nesse cenário, a temática da fome, em particular a questão da segurança alimentar ganha relevo com a obra “*Geografia da Fome*” de Josué de Castro, publicado em 1946. As ideias contidas nesta obra fruto de trabalhos anteriores, veio a tratar o fenômeno social da fome e que era encarado como algo complexo e de causas múltiplas, assim, ganhava grande expressividade³ no mundo e no Brasil.

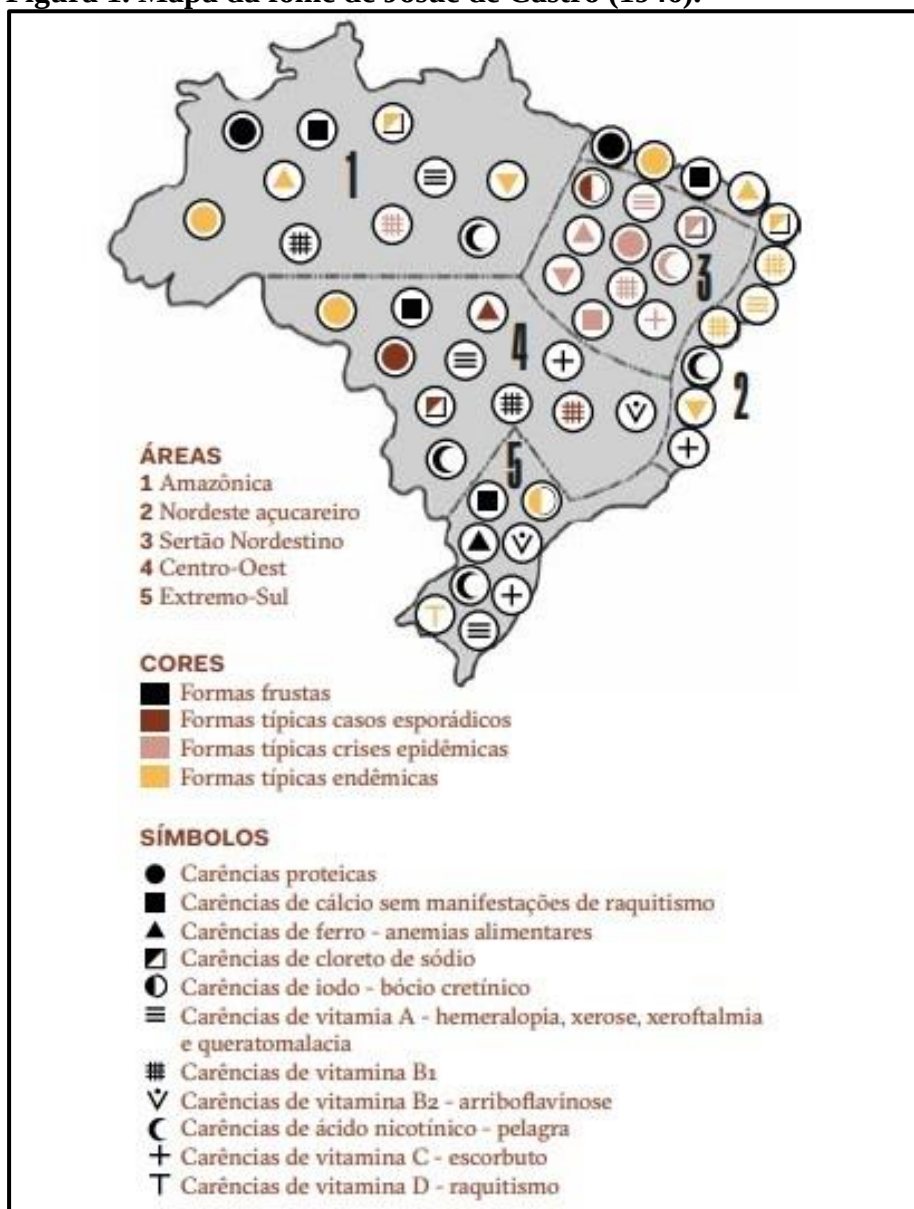
A grande contribuição de sua abordagem foi superar a ideia de que o fenômeno da fome era meramente resultado de causas naturais. Mas, apontou veementemente que se constituía como um flagelo social, ou melhor, um fenômeno simultaneamente biológico/social. Por essa razão, a obra do referido autor na época se colocava como uma forma de inquérito, daí a necessidade de denunciá-la. Tal denúncia trouxe à tona os graves problemas alimentar e nutricional do Brasil, propondo inclusive, uma divisão de cinco grandes áreas alimentares do Brasil, a saber: **Área da fome:** Amazônia; Nordeste Açucareiro e Sertão Nordestino; **Área de Subnutrição:** Centro-Oeste e Extremo Sul (Figura 1).

² O Relatório *Panorama Regional de Seguridad Alimentaria y nutricional*, publicado em 2023, afirma que 25,5% da população da América Latina e do Caribe, isto é, cerca de 131,3 milhões de pessoas, não dispõe de meios suficientes para ter acesso a uma alimentação saudável. Ainda conforme o relatório, a prevalência da fome na região aumentou de 5,8%, em 2015 para 8,6%, em 2021. Essa prevalência foi abaixo da média mundial (9,8%), em 2021. Entretanto, o aumento na proporção de pessoas que sofriam com a fome na região durante a pandemia foi maior do que o aumento global. Entre 2019 e 2021, a prevalência da fome na região aumentou 28%, em comparação com 23% de aumento em todo mundo.

³ Castro (1984) considerava que o tratamento analítico sobre o fenômeno da fome na época se apresentava como algo delicado e perigoso, ao ponto de colocá-la como uns dos principais tabus da nossa civilização, e, indo um pouco mais além, argumentou ainda, sobre a ausência de estudos científicos, bem como a ausência do poder público em relação ao fenômeno da fome em suas diferentes manifestações. Nas palavras de Castro (1984, p. 30) “Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente”.

Neste sentido, Castro (1984) ponderou criticamente que esses problemas procediam também do próprio modelo de desenvolvimento econômico em curso. Para Castro (1984) havia interesses antagônicos quanto ao tratamento da fome, pontuando que o imperialismo econômico e o comércio internacional a serviço do mesmo apenas interessavam que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar como fenômenos puramente econômicos, isto é, estimulados dentro dos limites e interesses econômicos e não como fatos ligados aos interesses da saúde pública.

Figura 1. Mapa da fome de Josué de Castro (1946).



Fonte: Nascimento (2022).

Dessa forma, para Josué de Castro, a situação da má alimentação do povo brasileiro derivava-se da desigual distribuição de renda, implicando na manifestação de doenças e carências, tais como anemia e deficiência de vitamina A. Por fim, a análise de Castro revelava que o fenômeno da fome não estava restrito unicamente ao aspecto quantitativo, mas também

no aspecto qualitativo (a chamada fome oculta e ao mesmo tempo explícita), por conseguinte, propondo um olhar mais totalizante⁴ sob o fenômeno e incorporando o elemento nutricional como um indicador de qualidade da alimentação e nutrição do brasileiro (CASTRO, 1984; PINHEIRO, 2008; SANTOS, 2009).

Nascimento (2022) destaca que Josué de Castro, por meio de sua extensa e profunda obra, trouxe abaixo a imagem de um Brasil generoso, de natureza exuberante, na qual supostamente não haveria escassez de alimentos. Todavia, descortinou um Brasil que, de norte a sul, estava marcado pelo problema da fome, agora não devido às condições naturais, mas, especialmente, por causa do próprio homem e das estruturas socioeconômicas implementadas no país.

Por conseguinte, os resultados dos seus estudos influenciaram fortemente as ações ulteriores de intervenções públicas do Estado brasileiro em relação a questão da fome e desnutrição enquanto uma problemática política. Portanto, prosseguimos para uma breve discussão sobre a questão da fome e segurança alimentar enquanto alvo de intervenção pública no Brasil.

2.1. Estado e a Questão da Fome e Segurança Alimentar Enquanto Alvo de Intervenção Pública

Não obstante, no Brasil, a questão da fome e segurança alimentar enquanto uma problemática política, ou melhor, como alvo de intervenções públicas passaram por diversos momentos (Figura 2).

Figura 2. A trajetória da intervenção pública de combate à fome no Brasil (1930-2003).

1930-1963	1964-1984	1985-2003
• Os primeiros instrumentos específicos de políticas social de alimentação e nutrição; • A modalidade de política social, delineados sob a influência de Josué de Castro; • Instituição do salário mínimo (Decreto-Lei nº2.162, de 1º de maio de 1940); • A criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS, pelo Decreto-Lei nº2.478, de 5 de Agosto); • Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), pelo Decreto-Lei nº7.328, de fevereiro de 1945; • A promulgação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953.	• Tentativas de incorporações de técnicas de planejamento nutricional ao planejamento econômico sob a direção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), no bojo da tecnoburocracia da Ditadura Militar; • A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio da Lei nº5.829, de 30/11/72; • A instituição do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), em março de 1973; • A instituição do II PRONAN em fevereiro de 1976.	• A intervenção estatal na área de alimentação e nutrição apresentou-se como uma prioridades; • O Plano Subsídios para Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego; • Programa de Abastecimento Popular (PAP); • Esvaziamento e/ou extinção dos Programas de Alimentação e Nutrição; • Movimento Social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, lançado em Março de 1993; • Plano de Combate à Fome e à Miséria; constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) • Elaboração do Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar no Brasil, em 2001.

Fonte: Vasconcelos – Elaborado por Jean da Silva Cruz (2023).

⁴ Castro (1984) considerava na época que um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema de alimentação dos povos, residia justamente no pouco conhecimento, assim resultando numa visão parcial e unilateral do problema.



O período de 1930 a 1963, é considerado como aquele momento histórico quando os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição são promovidos por meio do Estado brasileiro, tendo como principal referência o governo de Getúlio Vargas (1937 – 1945). Assim, inaugura-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 Getúlio Vargas em 1945, a SAPS foi extinta em 1962.

Contudo, esses instrumentos específicos de política de alimentação e nutrição foram sendo promovidos conforme a necessidade, tanto da política interna quanto externa. No plano interno como comentado anteriormente, considera-se o novo padrão de acumulação já em curso no Brasil, sob o modelo urbano-industrial com forte ideologia desenvolvimentista (1930 - 1970). No plano externo, sobretudo no período após a Primeira Guerra Mundial, o problema da fome passou a ter um maior destaque, e a partir daí, o conceito de Segurança Alimentar (SA) passa a ser conhecido, cujo princípio era de garantir estoques mínimos de sobrevivência para as populações (especialmente dos países centrais). Não obstante, a ideia de Segurança Alimentar origina-se ligada sob o princípio de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, conforme salienta Pinheiro (2008; 2009).

Entretanto, segundo Silva (2014), essa situação ganha maior repercussão com a eminência da Segunda Guerra mundial. Como resultado, os países centrais (sob a liderança dos EUA) em circunstância de calamidades, desastres, guerras e visando conter quadros de instabilidade social e política em países pobres (via processo revolucionário). A fome e a pobreza passaram a ser enfrentadas por meio de cooperações internacionais, colocando o combate à fome como um elemento estratégico no jogo de disputa pelo controle geopolítico mundial. A partir desse momento histórico (período pós-guerra), ocorreu o surgimento de diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que debatiam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura e ajuda humanitária. Dentre essas, podemos destacar: a realização da Conferência de Alimentação de *Hot Springs*, nos Estados Unidos, em 1943; a criação do Banco Mundial, em 1944 e a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization* (FAO) –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945.

Veja-se, que a partir desse quadro histórico, os organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), passam a exercer forte influência em reposta as causas de crises de fome no mundo, atrelando-se a ideia de que esse fenômeno (fome) estaria ligada à ausência de estoque de alimentos e a solução seria encontrada na disponibilidade ou oferta de alimentos, percebe-se, então, que o foco dos problemas relacionados a fome se sustenta sob o viés da produção e produtividade. Nesse contexto, passaram a defender para os países subdesenvolvidos, em particular, os países latino-americanos, a necessidade de incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico (PINHEIRO, 2008)⁵.

No interior dessa conjuntura interna e externa, a questão da fome e nutrição se torna uma das principais temáticas da agenda governamental. Aliás, a modalidade de política social

⁵ Destaca-se que, neste período a principal retórica de combate à fome pautava-se sob um viés tecnocrático. Mais precisamente, sua superação só seria possível através do crescimento econômico, tendo o Estado como agente regulador da economia estabelecendo política de perspectiva desenvolvimentista (RIBEIRO JUNIOR, 2008).

vai sendo construída sob forte influência de Josué de Castro, pois, na época, já se tornara conhecida a elevada ocorrência das doenças nutricionais⁶. No caso brasileiro, tais ocorrências estavam relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico. Entretanto, essas ações que visavam buscar alternativas de estratégias políticas de assistência alimentar, tomaram rumos marginais e tímidos, por conseguinte, apontaram objetivos subjugados ao processo de crescimento econômico.

No âmbito da tecnoburocracia da Ditadura Militar (1964-1984), como um segundo momento de intervenções públicas, observa-se a incorporação técnica do planejamento alimentar e nutricional ao planejamento econômico. Assim, ocorreu a extinção da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1972, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da 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, tinha como máxima a área de assistência alimentar, e instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social. Além do mais, se pode destacar dois novos programas que marcaram a ação governamental nesse período, com o DL nº 72.034, em 1973, foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Em seguida, em 1976 (DL nº 77.116) foi lançado o II PRONAN como tentativa de propor uma ação integrada entre os vários organismos do Estado.

As ações deste período, embora direcionadas às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e a grupos específicos considerados de risco (gestante, crianças e nutrízes), a intervenção alimentar e nutricional da Ditadura Militar, tendeu a enfatizar a sua dimensão ideológica, o funcionamento dos programas caracterizou-se pelo assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral, além disso, destaca-se a forte influência dos organismos internacionais na elaboração dos planos e programas, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados.

As questões ulteriores (1985-2003) de intervenções públicas se desdobraram no contexto de redemocratização do país, com isso os espaços de participação e debates face à emergência do movimento popular realçaram novas perspectivas para organização social sobre o tema da fome e desnutrição. Assim, o Ministério da Agricultura no ano de 1985, por meio da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), implementou o Programa de Abastecimento Popular (PAP), no qual foi organizado o Debate Nacional de Abastecimento Popular, onde encaminharam uma pauta extensa de reivindicações que abordavam a política econômica e a questão salarial, a política agrária e agrícola dos programas de abastecimento e a participação popular na criação e fiscalização das políticas públicas.

Dessa forma, foi realizado a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Com base em Arruda; Arruda (2007.p. 324), foi consolidado três aspectos básicos: **a)** o processo de desenvolvimento econômico e social do país necessita garantir, obrigatoriamente, a segurança alimentar para todos; **b)** a proposta de segurança alimentar exige uma articulação entre a

⁶ Conforme Pinheiro (2008, p. 2), nesse momento histórico, o país iniciava seu processo de industrialização e urbanização, assim a principal característica epidemiológica nutricional brasileira apresentava-se pela desnutrição energético-protéica (DEP) e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A (hipovitaminose A), de ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio).

sociedade civil e o governo; e c) a participação conjunta não implica diluição dos papéis específicos que cabem a cada um dos participantes.

No governo de José Sarney (1985-1990), foi lançado o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC⁷. No entanto, a proposta foi criticada devido a postura centralizadora do governo, por meio da distribuição de tíquetes para a aquisição de 30 litros de leite junto ao comércio local, assim, foi taxada de clientelista, dissociada de qualquer outra intervenção na área de saúde, ou produção agrícola, ademais não apresentava esforço de integração ao demais programas.

Com a chegada de Fernando Collor de Mello (1990-1992) ao poder, os órgãos e instrumentos de políticas ligados à saúde e nutrição foram reestruturados devido à graves cortes em seus orçamentos, no contexto do enxugamento da máquina pública. Fato que levaria para a desativação total do PNLCC e o enfraquecimento de outros programas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Observa-se um processo de redução da intervenção do Estado no que diz respeito à questão social, com o fortalecimento do receituário neoliberal no país.

Vale ressaltar que o período entre 1992 a 1994, segundo Belik. *et al.* (2001), é marcado pela ampla mobilização da sociedade civil no que concerne à temática da fome e da miséria, impulsionada pela ética na política⁸. Tais ações buscavam a implementação de uma política de combate à fome no Brasil, tendo a participação do Partido dos Trabalhadores, ao elaborar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e a mobilização da sociedade através da campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza.

Com isso, o presidente Itamar Franco (1992-1994) ao definir o combate à fome e à miséria como algo prioritário de seu governo, instituiu o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo este responsável na elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Redesenhando, conforme Pereira Silva (2014), a estratégia governamental, propondo uma forma de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil, no intuito de dialogar e construir ações, projetos e políticas que visem a garantir a Segurança Alimentar no Brasil.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os objetivos de estabilização macroeconômica se sobrepuseram à frente de qualquer orientação das políticas sociais. Diante desse contexto, ocorreu certo esvaziamento da Ação da Cidadania com a extinção do CONSEA e a criação do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo Decreto nº 1.366, de 12/01/1995, que se destacou mais como um órgão consultivo do que de execução. Igualmente, configurou-

⁷ De acordo com Peliano (2010.p. 31) “O programa começou operado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC, órgão que passou pela Presidência da República, Secretaria de Planejamento, Ministério do Interior e Ministério da Ação Social. Terminou a década vinculado à Legião Brasileira de Assistência – LBA”.

⁸ É no interior dessa mobilização da sociedade civil que vai ocorrer ganhos importantes sobre definição de conceitos, procedimentos e deliberações, como por exemplo: à aprovação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080/90), criando o Sistema Único de Saúde e contemplando a estruturação de Comissões Permanentes, entre elas a Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde; a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN); a ampliação do conceito de segurança alimentar com a incorporação de conteúdos nutricionais; a confecção do Mapa da Fome; a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria; criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar em maio de 1993 (ARRUDA; ARRUDA, 2007).



se para o discurso neoliberal da focalização, flexibilidade e parcerias entre o Estado mínimo, o mercado e o chamado terceiro setor. Em 1997, as ações do governo levaram para a extinção do INAN, dessa forma, ocorreu um esvaziamento das políticas universais e sua substituição por políticas compensatórias localizadas e a substituição de programas baseados na distribuição de bens por um valor mensal em dinheiro.

Podemos dizer que o contexto de redemocratização do país é marcado por mudanças significativas no que diz respeito a prática e a forma institucional do Estado brasileiro. Primeiro, são sentidas no país os reflexos da crise mundial (desencadeada a partir da crise do petróleo, em 1973), que impulsionou um processo de reestruturação econômica sob novas formas de acumulação (flexível) imbricadas com a ascensão da globalização neoliberal, estabelecendo um novo patamar nas relações entre o Estado e o mercado. Segundo, ocorre o rompimento com o período de crescimento compreendido entre 1933 e 1973 (nacional desenvolvimentismo), que marcou um processo de industrialização acelerada do país com papel ativo do Estado. O enfrentamento da crise (sobretudo a partir dos meados dos anos de 1980, com a crise fiscal e financeira) foi tomado pela via neoliberal, tem-se aos reajustes diante das exigências e imposições da ordem econômica internacional. O mercado é elevado ao fator-chave e orientador das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional, como destaca Amparo (2014).

Essas mudanças contribuíram para um processo de integração competitiva das regiões/localidades, promovendo uma expansão seletiva e a constante especialização dos territórios, acentuando os problemas derivados do ciclo vicioso e acumulativo de ordem estrutural, qual seja, a desigualdade regional, a concentração excessiva de renda, desemprego, queda do poder aquisitivo e redução da oferta de alimentos⁹.

Além disso, o enfrentamento aos problemas relativo à fome vão sendo realizados sob a ótica imposta pelo Banco Mundial, cuja ideias de crises de fome passam a estar ligadas à falta de acesso aos alimentos e a saída estaria no acesso físico e/ou econômico aos alimentos, dessa forma, trazendo a problemática da Segurança Alimentar para a escala doméstica e individual, reforçando, a partir daí, a necessidade constante de reformas políticas (notadamente políticas de austeridade fiscal) por parte dos governos. Resumindo, o fenômeno da fome é sempre explicado enquanto falha técnica, administrativa, política ou econômica, nesse caso negando e/ou ocultado que tal problemática se constitui na verdade enquanto um produto das relações sociais capitalistas, como esclarece Ribeiro Junior (2015).

No início do século XXI, se abriu um novo direcionamento político sobre as ações públicas em relação à segurança alimentar e combate à extrema pobreza, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003. Esse novo direcionamento político sobre as ações públicas veio sob um olhar de rejeição aos “cânones” neoliberais e de acordo com Mota; Moraes (2017) e Boito Jr (2018), o ideal do desenvolvimentismo retornou à pauta das políticas públicas, mas com a nova roupagem, designada de “novo desenvolvimentismo” e/ou neodesenvolvimentismo¹⁰. Nessa nova perspectiva, a questão social, conforme os autores assinalam, seria equacionada por intermédio de um “pacto social” que contemplasse uma maior

⁹ A título de exemplo, conforme Cazian (2003), no início dos anos 1990, 18,6 milhões de pessoas eram consideradas subnutridas no país.

¹⁰ Segundo Mota; Moraes (2017) e Boito Júnior (2018) o neodesenvolvimentismo trata-se de uma estratégia de desenvolvimento conduzida pelo o Estado dentro do cenário neoliberal. Isto é, marcada pela política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal.

intervenção do Estado na economia, com bons índices de competitividade, controle da inflação, crédito acessível e políticas sociais de enfrentamento da pobreza, miséria e a fome.

Dentro dessa nova agenda política, propuseram 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 como 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 Hespagnol (2016), o Programa Fome Zero foi considerado como o “carro-chefe” das políticas de segurança alimentar no país, que a partir daí, um conjunto de políticas foram implementadas, 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, etc. em que seus 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 destaca Vasconcelos *et. al.* (2019).

Não obstante, destaca-se a centralidade da ideia de combate à fome durante todo o governo Lula (2003-2010), não de forma assistencialista e 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”. Por fim, 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 implementação e valorização da segurança alimentar e nutricional para reduzir a fome, apesar das contradições, como o incentivo à agricultura empresarial na grande propriedade.

2.2. Estado e Rupturas Institucionais no Agravamento da Fome

Em um quadro analítico geral, o foco político-ideológico durante todo o governo Lula (2003-2010) foi direcionado a uma nova postura das ações do Estado em relação ao enfrentamento aos problemas relativo a fome. O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) caracterizou-se também por uma ofensiva da política neodesenvolvimentista. Não obstante, a principal narrativa ao enfrentamento dos problemas relativo à fome, teve como principal eixo



o combate à pobreza ou à extrema pobreza, simbolizado pelo lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM, Programa Brasileiro de Erradicação da Miséria), como destaca Vasconcelos *et. al.* (2019)

Cabe destacar, o Programa Brasileiro de Erradicação da Miséria, foi estruturado em três eixos: **i)** inclusão produtiva (e urbano); **ii)** garantia de renda para proteção social; e **iii)** acesso a serviços públicos para proteção e promoção. No campo específico das políticas públicas de alimentação e nutrição, o eixo de inclusão produtiva rural buscou articular ações estratégicas voltadas ao acesso à água para produção e consumo, apoiando a estruturação produtiva e a comercialização de alimentos (VASCONCELOS *et. al.* 2019). Sendo assim, a luta contra a fome e a miséria constituíram as principais questões das políticas sociais, em particular, as políticas de alimentação e nutrição, tendo como um dos seus resultados a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, condição alcançada quando menos de 5% da população se encontra em situação de insegurança alimentar grave.

Entretanto, em seu segundo mandato (2015-2016), como destaca Boito Junior (2018), teremos o aprofundamento da crise política iniciada a partir de 2014. Instaura-se no interior do Estado um acirrado conflito de classe que estabelece uma disputa pela redistribuição da riqueza produzida, de um lado. Do outro lado, a disputa em torno do modo de organização social do país. Duas questões marcam esses acirramentos de conflitos de classe durante o governo. Primeiro, a grande burguesia interna brasileira que mantém uma relação ambivalente, de dependência e conflito com o capital internacional, aliás, foi a fração burguesa hegemônica no bloco do poder durante os governos de Lula e Dilma; segundo, uma força política do campo neoliberal ortodoxo que contempla demandas do capital internacional e fração da burguesia a ele integrada, assim pretendia iniciar uma nova rodada de reformas neoliberais no Brasil. Em última instância, esse cenário vai marcar uma crise do governo neodesenvolvimentista de Dilma Rouseff.

Somadas a essas questões, conforme Vasconcelos *et. al.* (2019), face à forte recessão e o aumento das taxas de desempregos, seguido das ações de ajuste fiscal em várias áreas da Administração Pública (principalmente nos gastos do governo aplicados em programas e políticas sociais, que somados chegaram à ordem de 70 bilhões), essa crise foi intensificada por uma crise política que resultou no *impeachment* da presidenta em agosto de 2016, por meio de um golpe parlamentar de Estado. As implicações, destacam os autores, no campo das políticas públicas de combate à fome foram sentidas. Como por exemplo: Em 2015, houve redução de 6% em relação a 2014 nos gastos do governo com o PAA, que em 2016 acumulou perdas de mais de 20% em relação a 2014. Em 2015, o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família foi menor do que em 2014 e o que vai se repetir em 2016. Em relação ao PNAE, houve redução de 9% no orçamento direcionado da administração federal aos estados e municípios. Em resumo, o governo Dilma é marcado, em um primeiro momento, com foco político-ideológico de erradicação da miséria e da pobreza, no segundo momento, devido à crise política, seguida de recessão é iniciada uma política de austeridade, atrelada à promoção da alimentação saudável.

O agravamento dessas medidas de ajuste fiscal com perdas em programas e políticas sociais, especialmente aquelas voltadas ao enfrentamento dos problemas relativo à fome, serão maiores no Governo Michel Temer (2016-2018). Tendo em vista que já se observava um processo de rupturas institucionais e programáticas, cortes orçamentários e retrocessos em direitos conquistados que, em última análise, simbolizou na prática a interrupção da redução da

fome, da miséria, da pobreza e da promoção da segurança alimentar e nutricional do país (VASCONCELOS *et. al.* 2019 e NEVES *et. al.* 2022).

Dentre os ajustes, pode-se citar a aprovação da PEC 241 pelo Senado Federal, que impôs um teto de gastos públicos pelos próximos vinte anos. Essa agenda-política engendrada por Temer sob o campo neoliberal ortodoxo que contempla demandas do capital internacional e fração da burguesia a ele integrada, afetou, sobretudo, a população mais pobre do país. Segundo o IBGE, em relação a população vivendo abaixo da linha de extrema pobreza, em 2018 já eram 6,5%, chegando a 13,5 milhões de pessoas.

O desmonte de políticas de assistência social contribuíram para o retorno do cenário de fome e miséria no país. Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, mostram essa inflexão referente aos problemas relativos à fome, que 36,7% dos brasileiros se encontravam em insegurança alimentar grave, e outros 63,3% conviviam com algum grau de insegurança alimentar. Para mais detalhes, as regiões Norte (10,2%), Nordeste (7,1%) e Centro-Oeste (4,7%), foram as áreas com percentuais mais elevados de domicílios particulares onde a fome esteve presente, isto é, com prevalência de insegurança alimentar grave. Em contraposição, a insegurança alimentar grave esteve presente em menos de 5% dos domicílios da Regiões Sudeste (2,9%) e Sul (2,2%). Os dados da pesquisa revelam as fortes desigualdades regionais marcada pela presença da fome e de acesso aos alimentos nessas regiões.

A rigor, esses resultados demonstram os efeitos perversos da política de ajuste fiscal, segundo Rosário (2020) e Vasconcelos *et. al.* (2019), que afetaram diretamente as políticas de alimentação e nutrição. Dentre os efeitos destacam-se: a aprovação, em 2017, do projeto de Reforma Trabalhista, que alterou de modo significativo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no sentido de precarização e embaratecimento da 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; a aprovação do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, que estabelece que os valores reais dos pisos de gastos do governo com saúde e educação fiquem congelados por duas décadas; diminuição dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família e da Estratégia Saúde da Família e ainda, devidos aos efeitos do ajuste fiscal que não permitiu a ampliação na cobertura ou na criação de novas ações do Ministério do Desenvolvimento Social. Neste sentido, o corte orçamentário da Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Plurianual (PPA) em 2017 foi na ordem de 76%, assim, diante dessas ações pode-se observar o retorno da insegurança alimentar.

O retorno da fome e, em particular, os problemas da insegurança alimentar, são agravadas com os avanços dos ciclos de rodadas neoliberais presentes nas agendas governamentais, desde 2016. E que reforça, conforme destaca Sauborin (2021), em uma agenda de desmonte de políticas públicas, especialmente aquelas de desenvolvimento da agricultura familiar; desenvolvimento rural e acrescentamos de combate à fome. Isso fica evidente com a chegada de Jair Messias Bolsonaro na presidência, em 2019-2022. Conforme Rosário (2020), com uma agenda política-ideológica ultra-neoliberal (sob as estruturas do colonialismo, racismo e cis-hetero-patriarcado) direcionou as ações públicas subsumida 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 destaca Sauborin (2021), sob forte influência a partir de conjunção política e historicamente construída de fatores estruturais externos (grupos econômicos e financeiros internacionais) e internos (grupos econômicos e financeiros

nacionais). Bem como, projetos políticos dos setores ligados ao agronegócio, empresas florestais, madeireiras; mineração e outros projetos políticos (parte da classe média) que se uniram para sua candidatura e que no seio desses projetos formularam ataques a democracia, aos pobres que tenham tido acesso a certos serviços (educação superior, saúde, transporte) e à níveis de consumo (lazer, passagem aéreas, etc.); as políticas sociais compensatórias de ampliação de direitos cidadãos; políticas de transferências de renda e ataque aos espaços de participação popular nas políticas públicas.

Deste modo, observa-se um governo marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública e desmonte sistemático de direitos e políticas públicas. As ações do seu governo promoveram mudanças administrativas pela Medida Provisória 870 que levou a Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o enfraquecimento da coordenação da agenda nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, contribuindo 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. Segundo os dados do IBGE¹¹, em 2021, o país atingiu o recorde de 62,5 milhões de pessoas na pobreza. O número corresponde a 29,4% da população total. Outras 17,9 milhões em situação de extrema pobreza. Em relação a cor, gênero e região, os dados são alarmantes. Pretos, pardos, mulheres e nordestinos são os mais atingidos pela pobreza e extrema pobreza. A proporção de pretos e pardos abaixo da linha da pobreza (37,7%) é quase o dobro da proporção de brancos (18,6%). Quando se analisa as pessoas que vivem em domicílios chefiados por mulheres sem cônjuge e com filhos menores de 14 anos, cerca de 62% estava abaixo da linha da pobreza. Quanto a análise regional, os dados informam que as regiões Nordeste (48,7%) e Norte (44,9%) tinham as maiores proporções de pessoas pobres na sua população. No Sudeste e também no Centro-Oeste, 20,6% estavam abaixo da linha da pobreza. O menor percentual foi registrado no Sul: 14,2%.

Essa situação tomou rumo ainda mais grave devido a postura do governo Bolsonaro de não propor nenhuma diretriz, conforme o Plano Plurianual (2020-2023), para conduzir as políticas de segurança alimentar e nutricional, com isso afetando alguns projetos importantes pela falta de recursos, como: Programa de Cisternas e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

Ademais, o contexto imposto pela pandemia da COVID 19 que, somadas as crises sanitária, econômica, política, ambiental e geopolítica (guerra da Ucrânia), trouxeram à tona, novamente, o fantasma da fome e da insegurança alimentar na vida de muitos brasileiros(as). Os dados apresentados pela Rede PENSSAN (2021; 2022), ao realizar um inquérito populacional visando analisar a Insegurança Alimentar no Brasil no contexto da pandemia da COVID 19, destacou 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. Em 2022, eram **33,1 milhões** de pessoas sem ter o que comer. Isso quer dizer 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, nos seus mais variados níveis de gravidade, se agrava em um contexto

¹¹ Ver: <https://www.cut.org.br/noticias/pobreza-e-extrema-pobreza-atingem-recorde-no-pais-com-gestao-de-jair-bolsonaro-0183>. Acesso: 04/042023

também marcado pelo avanço da pobreza e extrema pobreza no Brasil. Por conseguinte, no âmbito de uma agenda ultra-neoliberal que vem promovendo a continuidade dos desmontes de política de proteção social. Isso reforça certo retrocesso histórico, uma vez que o Brasil foi considerado uma referência internacional no combate à fome.

3. Considerações Finais

Diante das discussões até aqui realizadas, o retorno da fome, em particular os problemas de insegurança alimentar nos seus mais variados níveis no Brasil, podem ser considerados como uma das mais terríveis de todas as calamidades sociais atualmente.

Como vimos, o Estado brasileiro perante aos problemas relativo a fome sempre manifestou uma situação paradoxal, implicando, desse modo, para um processo de implementação de políticas públicas marcada historicamente por fragmentações e descontinuidades em decorrência de sua natureza complexa. 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 e internas.

Essas diferentes intencionalidades das ações de governos mostram também que advém de processos históricos-político de nossa formação econômica e socioespacial permitindo assim, a construção de diversas narrativas de políticas de combate à fome, que se inicia dentro da modalidade de política social sob forte influência de Josué de Castro, posteriormente a incorporação técnica de planejamento alimentar e nutricional ao planejamento econômico.

O período de redemocratização do país embora tenha trazido novos espaços de participação e debates face à emergência do movimento popular realçando novas perspectivas para organização social sobre o tema da fome e desnutrição. A saída neoliberal para o enfrentamento da crise vai se sobrepôr à frente de qualquer orientação das políticas sociais, além disso, traz mudanças significativas no que diz respeito a prática e forma institucional do Estado brasileiro no combate à fome, agora, sob forte influência do Banco mundial e da FAO.

A centralidade das políticas de combate à fome, à miséria e à pobreza retornam em uma nova agenda política-ideológica no cerne de uma política de desenvolvimento durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Essa nova agenda política-ideológica do neodesenvolvimentismo trouxe uma nova perspectiva, a questão social, equacionada por intermédio de um “pacto social” contemplando uma maior intervenção do Estado na economia, com bons índices de competitividade, controle da inflação, crédito acessível e políticas sociais de enfrentamento da pobreza, miséria e a fome. Observa-se então mudanças de ideias, valores e interesses, onde foram criados marcos legais com implementação e valorização da segurança alimentar e nutricional para reduzir a fome no país.

O rompimento com essa nova perspectiva de enfrentamento da fome ocorre em um contexto acentuado por rupturas institucionais (no interior do Estado) assinaladas por diversos conflitos de classe no interior do bloco de poder. Dessa forma, passa a assumir uma agenda política-ideológica do campo neoliberal ortodoxo que contempla demandas do capital internacional e fração da burguesia a ele integrada. Assim, no Governo Michel Temer (2016-2018), observa-se um processo de rupturas institucionais e programáticas, cortes orçamentários e retrocessos em direitos conquistados que, em última análise, simbolizou na prática a interrupção da redução da fome, da miséria, da pobreza e da promoção da segurança alimentar

e nutricional do país. Com a chegada em 2019 de Jair Messias Bolsonaro na presidência, se consolida uma base política-ideológico neoliberal ou ultraliberal, o “bolsonarismo pandêmico”, marcado pelo agravamento do estado de calamidade pública e o desmonte sistemático de direitos e políticas públicas, sobretudo para o 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 efetivas 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.

Perante o cenário atual com a volta do governo PT, em discurso de posse, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, destacou que o combate a fome seria uma prioridade de seu governo. Destaca-se algumas ações política no campo da segurança alimentar, tais como¹²: a recriação, em 28 de fevereiro, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea); a Medida Provisória 1.164, que reformulou o programa Bolsa Família, de transferência de renda para famílias mais pobres; o reajuste repassado a estados e municípios para compra de merenda nas escolas, já apresentando aumentos em 39% dos valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o relançamento em 22 de março, do Programa de Aquisição de alimentos (PAA). Essas ações políticas vem redesenhando uma nova agenda política-ideológica com destaque ao papel do Estado no enfrentamento da fome, possibilitando construir uma nova arena de debate com a participação da sociedade civil para desenvolver de forma mais efetiva uma política de segurança alimentar/ nutricional no país.

4. Bibliografia

ALMEIDA FILHO.; BELIK, W.; ORTEGA, A. C.; COUTO, E. P.; VIAN, C. E. Segurança Alimentar: Evolução Conceitual e Ação das Políticas Públicas na América Latina. In: **XLV CONGRESSO DA SOBER "Conhecimentos para Agricultura do Futuro**, 22 a 25 de julho 2007.

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.

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

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

BETO FREI. A fome como questão política. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003.

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.

¹² Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/prioridade-para-lula-combate-fome-foi-alvo-de-varias-acoas>. Acesso em: 10/4/2023

CAMPELLO, T., *et al.* Novas Geografias: atuais e antigos dilemas da fome. **Revista Segur. Aliment. Nutr.**, Campinas, v. 29, p. 1-7. e022006. 2022.

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.

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/cc3859e>

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

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.

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

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.

NASCIMENTO, R. C. Sete Chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Castro. In. CAMPELLO, T.; BORTOLETTO, A. P (Orgs.). **DA fome à Fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo, 2022.

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/>.

PAULA, D. M.; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT** – Ano 10, nº 19, Jan-Jun/2021.

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. **A fome e a miséria na alimentação: apontamentos para uma crítica da vida cotidiana a partir da Geografia Urbana**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo: USP, 2008.

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



RIBEIRO JUNIOR, J. R. A fome como processo e a reprodução social capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, nº 105, jan.-jul. 2021.

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.

SANTOS, L. C. **Da Geografia da Fome ao Fome Zero**: Contribuição ao Estudo da Fome no Brasil. 2009. [232] f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Campus de Rio Claro, SP, 2009.

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

URBERTI, G. B. A Abordagem Relacional-Estratégica do Estado como ferramenta para a análise de Políticas Públicas. In. Observatório do Estado Latino Americano (ODELA), 2020. Disponível em: [A Abordagem Relacional-Estratégica do Estado como ferramenta para a análise de Políticas Públicas – Observatório do Estado Latino-Americano | ODELA \(ufpr.br\)](https://www.odela.ufpr.br/odela/abordagem-relacional-estrategica-do-estado-como-ferramenta-para-a-analise-de-politicas-publicas-observatorio-do-estado-latino-americano-odela-ufpr-br). Acesso em: 06 de dezembro de 2021.

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](https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161). Available from: <http://ref.scielo.org/cmtjb4>.