



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ALESSANDRA SILVA INOCÊNCIO DE MELO
ISABELLY MARTINS CARNEIRO

**O FENÔMENO DA FOME SOB AVANÇOS E REGRESSOS: UMA ANÁLISE DA
CONJUNTURA BRASILEIRA DOS ANOS 2019-2022**

RECIFE
2023

ALESSANDRA SILVA INOCÊNCIO DE MELO
ISABELLY MARTINS CARNEIRO

**O FENÔMENO DA FOME SOB AVANÇOS E REGRESSOS: UMA ANÁLISE DA
CONJUNTURA BRASILEIRA DOS ANOS 2019-2022**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como
requisito parcial para obtenção de título de Bacharel
em Serviço Social, pela Universidade Federal de
Pernambuco.

Orientador(a): Prof. Dra. Laudicena Maria Pereira
Barreto

Recife, 2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Melo, Alessandra Silva Inocêncio de.

O fenômeno da fome sob avanços e regressos: uma análise da conjuntura
brasileira dos anos 2019-2022 / Alessandra Silva Inocêncio de Melo, Isabelly
Martins Carneiro. - Recife, 2023.

86 p.

Orientador(a): Laudicena Maria Pereira Barreto

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social -
Bacharelado, 2023.

1. Fome. 2. Direitos Humanos. 3. Ultraneoliberalismo. 4. Luta de classes. I.
Carneiro, Isabelly Martins. II. Barreto, Laudicena Maria Pereira. (Orientação).
III. Título.

360 CDD (22.ed.)

ALESSANDRA SILVA INOCÊNCIO DE MELO

ISABELLY MARTINS CARNEIRO

**O FENÔMENO DA FOME SOB AVANÇOS E REGRESSOS: UMA ANÁLISE DA
CONJUNTURA BRASILEIRA DOS ANOS 2019-2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
curso de Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pernambuco, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 10/05/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Laudicena Maria Pereira Barreto (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Vivian Matias dos Santos (Examinadora)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Alessandra Silva Inocêncio de Melo

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Alexandre e Mery, cujo amor, apoio e incentivo ofertados me trouxeram até aqui. Os esforços e privações de vocês para que eu tivesse uma boa educação não foram em vão e essa vitória também é de vocês.

À Dayana Melo, prima e irmã querida, que sempre foi um exemplo de ser humano ao qual busquei alcançar. A irmandade que construímos durante todos esses anos me fez, por muitas vezes, continuar seguindo em frente.

À Isabelly Martins, minha companheira de luta na construção deste trabalho, e à Thamires Andrade, que estiveram comigo desde os momentos iniciais da graduação. Vocês oxigenaram a minha permanência na Universidade durante esses anos e por isso o meu diploma também carregará o nome de vocês.

À Beatriz Dantas e Bruna Letícia que, embora distantes no sentido físico da palavra, se mostram próximas todos os dias em minha vida e me garantem a segurança de uma amizade verdadeira. Obrigada por estarem comigo nessa jornada, as amo profundamente.

Às minhas tias Jane e Mira, que me deram suporte sempre quando necessário e foram ouvintes de muitas lamentações. Aos meus amigos da graduação, Alanny, Gabriel, Déborah e Mandy, cuja convivência tornou o ambiente acadêmico menos hostil e mais fraterno.

À Laudicena Barreto, nossa querida orientadora, que durante todo o processo angustiante e frustrante de escrita desta monografia demonstrou enorme apoio e confiança, além de acreditar em nosso potencial. E à Vivian Matias dos Santos, por ter aceitado o convite para compor a Banca Examinadora deste trabalho.

À Universidade Federal de Pernambuco, ao Departamento de Serviço Social e, sobretudo às classes trabalhadoras brasileiras, cujos impostos pagos financiam a manutenção da UFPE e possibilitam que mulheres da periferia, assim como eu, ocupem esses espaços. Por fim, à todos que não estão descritos diretamente nestes agradecimentos, mas que foram participantes nos meus processos de aprendizagem.

AGRADECIMENTOS

Isabelly Martins Carneiro

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe Silvia por todo o esforço dado à minha criação. Eu nada seria sem seu apoio e amor incondicional e, por isso, carrego comigo esta conquista que é de nós duas. Te amo hoje, amanhã e sempre.

À minha avó Juberlita e à minha madrinha Maeda, que cuidaram de mim nos anos em que minha mãe trabalhou para nos garantir boas condições de vida. Tudo isso só foi possível pois, por muito tempo, estive sob os cuidados dessas pessoas que sempre serão parte de mim.

Ao meu irmão João Paulo e à Aninha, Flávio e Alice, que acreditam e torcem pelo meu sucesso diariamente. Sou imensamente grata pelo apoio que me dão.

Aos meus amigos mais queridos que guardo no coração desde muito antes do início desta trajetória. Tenham a certeza de que eu me inspiro profundamente em cada um de vocês. Todo o meu amor à Bella, Pedro, Joana, Felipe, Cacau, Iasmin, Gui e Bruno.

À Vi, minha namorada, companheira de vida e, acima de tudo, melhor amiga. Que sorte eu tenho de poder dividir contigo mais uma alegria. Nada disso aconteceria sem você. Te agradeço e te amo infinitamente.

À Alessandra e Thamires, minhas amigas do peito e colegas de turma, que foram essenciais ao longo desses anos de formação. Obrigada por cada trabalho realizado em grupo, por cada conteúdo compartilhado e por cada sentimento que dividimos. Nossas memórias na universidade serão para sempre lembradas por mim.

À Laudicena Barreto, professora e orientadora deste trabalho, pelo conhecimento agregado ao estudo e pela enorme colaboração no desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada por suas considerações, pelo incentivo e pela confiança.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que não foram diretamente citadas, porém são parte integrante deste precioso processo de construção de conhecimento. À Universidade Federal de Pernambuco e ao Departamento de Serviço Social, bem como a todos os docentes que possibilitaram, de alguma forma, a prosperidade da minha formação. Serei eternamente grata.

“Dream, will eventually be in full bloom at the end of hardships.”
Agust D

*“Pobreza por pobreza
Sou pobre em qualquer lugar
A fome é a mesma fome que vem me desesperar
E a mão é sempre a mesma que vive a me
explorar”*

(Luiz Gonzaga, Gonzaguinha)

RESUMO

Com o objetivo geral de analisar as tendências das políticas de enfrentamento à fome e insegurança alimentar na conjuntura brasileira dos anos 2019-2022, o presente trabalho reflete criticamente sobre uma das maiores e mais graves expressões da “questão social” presentes no território brasileiro: o fenômeno da fome. Observou-se que com o recrudescimento das desigualdades sociais no contexto de governos ultraneoliberais e da pandemia da Covid-19, o agravamento da miséria expôs milhões de pessoas à condição de fome e/ou a algum nível de insegurança alimentar e nutricional. Sob uma abordagem qualitativa, o percurso metodológico deste estudo se ancorou na revisão e pesquisa bibliográfica, bem como na pesquisa documental. O estudo observou que, historicamente, a depender da correlação de forças no âmbito da luta de classes, o Estado brasileiro atuou contraditoriamente ao enfrentamento desse fenômeno, a partir da mediação das políticas sociais e com o desenvolvimento, sobretudo, de ações assistenciais. Entretanto, com o avanço do projeto e dos processos neoliberais no Brasil dos anos 2019-2022, as tendências de enfrentamento à fome se inscreveram no desmonte das políticas de proteção social, particularmente da Seguridade Social, revelando retrocessos que a um só tempo retomaram as ações assistenciais, sob mecanismos ultrafocalizados e ultraseletivos, expondo a fragilidade do Estado brasileiro em garantir e efetivar um dos mais importantes Direitos Humanos: o direito à vida. Sob os princípios e valores do Projeto Ético-político do Serviço Social, concluímos esse estudo considerando que o direito à alimentação está garantido na Carta Magna de 1988, o que exige a organização da classe trabalhadora para efetivá-lo e ampliá-lo enquanto política de Estado que garanta a proteção social à vida.

Palavras-chave: Fome; Direitos Humanos; Ultraneoliberalismo; Luta de classes.

ABSTRACT

With the general objective of analyzing the political tendency to combat hunger and food insecurity in the Brazilian context of the years 2019-2022, this study critically reflects on one of the greatest and most serious expressions of the “social issue” present in the Brazilian territory: the hunger phenomenon. It was observed that with the worsening of social inequalities in the context of ultra-neoliberal governments and the Covid-19 pandemic, the worsening of poverty exposed millions of people to the condition of hunger and/or to some level of food and nutritional insecurity. Under a qualitative approach, the methodological course of this study was anchored in the review and bibliographical research, as well as in documental research. The study observed that, historically, depending on the correlation of forces in the sphere of the class struggle, the Brazilian State operated contradictorily to face this phenomenon, based on the mediation of social policies and with the development, mainly, of assistance actions. However, with the progress and the process of the neoliberal project in Brazil in the years 2019-2022, the tendency to face hunger were incorporated in the dismantling of social protection policies, particularly the Social Security, revealing setbacks that at the same time resumed actions assistance, under ultra-targeted and ultra-selective mechanisms, exposing the fragility of the Brazilian State in guaranteeing and implementing one of the most important Human Rights: the right to live. Under the principles and values of the Social Service Ethical-Political Project, we conclude this study considering that the right to food is guaranteed by the Federal Constitution of 1988, which requires the organization of the working class to implement and expand it as a policy of State that guarantees social protection to life.

Keywords: Hunger; Human Rights; Ultra-neoliberalism; Class struggle.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ASCOFAM	Associação Mundial da Luta Contra a Fome
ASFB	Associação Slow Food Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDH	Comissão de Direitos Humanos
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CMNE	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ENEN	Executiva Nacional de Estudantes de Nutrição
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz

FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPQV	Índice de Perda de Qualidade de Vida
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
NRF	Novo Regime Fiscal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAM	Programa Alimentar Mundial
PAP	Programa de Alimentação Popular
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCA	Programa Comunidade Ativa
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCS	Programa Comunidade Solidária
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PlanSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pnapo	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNL	Programa Nacional do Leite

PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNS	Programa de Nutrição em Saúde
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PIB	Produto Interno Bruto
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
POPMR	Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais
Proab	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
Procab	Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
Prodea	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
Reaja	Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
STAS	Serviço Técnico de Alimentação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO: PARTICULARIDADES BRASILEIRAS	18
2.1 O direito humano à alimentação como parte dos direitos fundamentais da humanidade	18
2.2 A trajetória sócio-histórica e teórico-conceitual da conquista do direito humano à alimentação no Brasil	25
3. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA SOB AVANÇOS E RETROCESSOS	35
3.1 Da relação Estado e sociedade à consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	35
3.2 A processualidade do desmonte do direito humano à alimentação: do neoliberalismo ao agronegócio	46
4. O VÍRUS E O BOLSONARISMO: O BRASIL VOLTA AO MAPA DA FOME	54
4.1 A fome e insegurança alimentar no cenário brasileiro antes da chegada do bolsonarismo e da Covid-19	55
4.1.1 <i>Notas sobre o fundo público, “o ajuste fiscal permanente” e o impacto nas políticas públicas</i>	58
4.2 O Brasil volta ao Mapa da Fome: expressões que subsidiaram retrocessos nos anos 2019-2022	60
4.2.1 <i>A realidade brasileira em dados: uma análise dos indicadores de fome e insegurança alimentar</i>	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS	78

1. INTRODUÇÃO

As reflexões em torno das expressões gerais e particulares do fenômeno da fome no Brasil é o tema que estrutura esse trabalho de conclusão de curso. Ao longo da nossa graduação e das experiências de estágio em Serviço Social, nos campos da assistência social e saúde, observamos que a fome, enquanto expressão da questão social, está se tornando cada vez mais presente na vida dos usuários e usuárias das políticas sociais públicas que buscam nos serviços públicos os benefícios básicos para a reprodução social da vida, a exemplo do benefício de cesta básica, inscrição nos programas e projetos sociais de transferência monetária, dentre outros.

No estágio experienciado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) — período de agosto a outubro/2022 e janeiro a abril/2023 —, por exemplo, foi possível perceber que, majoritariamente, as demandas apresentadas no plantão social¹ voltam-se à insegurança alimentar das famílias atendidas e referenciadas, em conjunto às outras expressões das desigualdades sociais que aprofundam a vulnerabilidade social da população. Além disso, a partir da experiência de estágio vivida em um hospital do Sistema Único de Saúde (SUS) — período de agosto a novembro/2022 e janeiro a abril/2023 —, a apreensão da realidade obtida por meio do acolhimento social e realização de escuta possibilitou a aproximação com o problema, dado que muitos usuários atendidos na instituição de saúde são pessoas em situação de rua e ou usuárias de equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o Centro POP e CRAS.

Diante disso, compreendemos a enorme importância das políticas sociais públicas com capacidade de enfrentamento à fome, a exemplo dos Programas de Transferência Monetária e dos outros benefícios eventuais — também responsáveis pela distribuição de cestas básicas — ofertados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como a relevância dos equipamentos de saúde que oferecem serviços especializados para pessoas em situação de desnutrição, por exemplo.

Observamos, portanto, que o direito à alimentação no cenário contemporâneo brasileiro permanece desvinculado de um caráter de universalidade e de uma política de

¹ O plantão social no CRAS volta-se para o atendimento, por demanda espontânea, das famílias em situação de vulnerabilidade social, no qual são feitos os encaminhamentos e, se preciso, os possíveis acompanhamentos e inclusão no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

Estado, apesar dos avanços ocorridos após a Constituição Federal de 1988 que, na exposição de seus artigos, aponta para a estruturação efetiva de um amplo sistema de proteção social.

No contexto do bolsonarismo e sobre os impactos da pandemia da Covid-19, as expressões mais duras do fenômeno da fome puderam ser evidenciadas de forma que repercutiu no retorno do Brasil ao mapa da fome, conforme denunciam as agências nacionais de comunicação e os organismos internacionais de defesa dos Direitos Humanos.

O aprofundamento das desigualdades sociais, nesse sentido, permite compreender sua reprodução como um dos resultados do ideal ultraneoliberal refletido diretamente na ampliação da fome e da insegurança alimentar nos lares brasileiros, em especial da população preta, pobre, das periferias e dos povos originários². É pertinente ressaltar, portanto, que o movimento propagado pelos últimos governos respalda-se em estratégias que possibilitam a intensificada continuação da pobreza que, como nos lembra Galeano (2019, p. 25), “não está escrita nas estrelas”.

A partir disso, somos capazes de citar alguns dados que afirmam a prevalência da fome nos domicílios onde residem pessoas em maior situação de vulnerabilidade social, invisíveis ao Estado. A Ação da Cidadania Contra a Fome³ revela que, atualmente, somente 4 entre 10 famílias no Brasil têm acesso completo à alimentação; 6 entre 10 lares comandados por mulheres e mais de 60% das casas situadas nas áreas rurais brasileiras convivem com a insegurança alimentar; 65% das casas comandadas por pessoas negras e pardas convivem com a fome; e as regiões Norte e Nordeste do país são as que mais sofrem com esta expressão da questão social. De certo, é correto anunciar que a fome, essencialmente no Brasil, possui gênero, cor e localidade, agredindo, ainda mais, as populações mais esquecidas e desamparadas socialmente.

É interessante, nessa perspectiva, ressaltar a pandemia da Covid-19 como um período responsável por acentuar de forma significativa a desigualdade social no Brasil, uma vez que o Governo Federal pouco promoveu ou estimulou as medidas de segurança social cruciais

² Em relação à crescente situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar dos povos originários, sobretudo da etnia Yanomami, devemos atentar para as consequências da ausência, ou mesmo desprezo, do Estado direcionado à essa população, negligenciada por anos. Vale destacar, ainda, que sob o governo Bolsonaro houve recorde de mortes de crianças Yanomami por desnutrição infantil, levando em consideração apenas os anos 2019 e 2020. A matéria da CartaCapital, de 2021, trata mais sobre o assunto, traçando um panorama mais compacto da situação, a saber: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sob-bolsonaro-yanomami-tem-o-maior-indice-de-mortes-por-desnutricao-infantil-do-pais/>.

³ A saber, o site da Ação da Cidadania Contra a Fome: <https://www.acaodacidadania.org.br/>.

para a realização do isolamento social, tais como a higienização constante das mãos, o uso obrigatório de máscaras em locais abertos ou fechados, a realização de quarentena e distanciamento social para evitar a proliferação do vírus, entre outras⁴. Logo, pode-se evidenciar a negligência direcionada principalmente à população mais pobre e vulnerável do país, conforme já destacamos, na medida em que não houve alternativas se não a continuidade das atividades de trabalho e as condições de habitação e saneamento precários a que essa população está submetida.

Por outro lado, deve-se apontar que no período anterior à pandemia da Covid-19, o Brasil já apresentava altos índices de pauperização. Segundo o IBGE (2020), desde o ano de 2018 o Brasil volta a ocupar uma posição no Mapa da Fome, tendo em vista que a falta de alimentos nos domicílios brasileiros chegou a alcançar 5% da população, configurando, na época, o equivalente a mais de 10 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave⁵.

Sob esta perspectiva, ainda como forma de evidenciar a atualidade e relevância deste trabalho de conclusão de curso direcionado à discussão sobre o direito à alimentação e às políticas sociais de enfrentamento à fome e insegurança alimentar no Brasil, torna-se essencial trazer à luz o resultado da pesquisa realizada pela Rede PENSSAN⁶ (2022) que escancara as graves violações de Direitos Humanos do Estado brasileiro diante desse contexto. A referida pesquisa constata a existência de, pelo menos, 33,1 milhões de cidadãos brasileiros que estão convivendo com a fome. Conforme desenvolvemos ao longo da exposição, tal contingente anuncia a insuficiência dos serviços destinados a essa população, conforme há o desmonte contínuo dos meios de enfrentamento e combate às desigualdades e injustiças sociais, percebido através da inviabilização, desfinanciamento ou extinção das políticas sociais e públicas existentes.

À vista disso, nos lançamos na direção da problematização e reflexões acerca da continuidade do retrocesso diante das políticas de combate à fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil, obtendo, como consequência direta, a não efetivação do direito humano à alimentação adequada. Para tanto, revelamos que o presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo principal analisar as tendências das políticas de enfrentamento à fome e

⁴ [10 Medidas de Prevenção à Covid-19. UFSC](#).

⁵ O Brasil de Volta ao Mapa da Fome. Canal Saúde. Rio de Janeiro: TV Brasil, 29 de abril, 2021. Programa de TV.

⁶ [Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil](#).

insegurança alimentar na conjuntura brasileira dos anos 2019-2022, objetivando-se especificamente, junto a isso, levantar e analisar dados estatísticos sobre a estruturação e configuração da fome na conjuntura brasileira dos anos supracitados; identificar quais políticas têm capacidade de enfrentamento à fome e insegurança alimentar; e problematizar o Estado como responsável pelas contradições na condução das políticas sociais e públicas voltadas ao enfrentamento da fome e insegurança alimentar.

Logo, a realização desta monografia tem como parte do procedimento metodológico a realização de pesquisa bibliográfica, considerando sua importância para o desenvolvimento do trabalho, visto que este tipo de pesquisa “se estrutura e se desenvolve a partir da produção teórica de outros autores” (SOUZA; OLIVEIRA; ALVES, 2021, p. 64) e, portanto, tem a potência de alargar os conhecimentos apreendidos acerca do acesso ao direito à alimentação e às políticas de enfrentamento à fome.

Utilizamos, ainda, o método de pesquisa documental, visando a potencialização do desenvolvimento do tema e o estudo do objeto, tendo como propósito oferecer suporte no entendimento acerca dos programas e políticas que se vinculam, direta ou indiretamente, ao atendimento do direito humano à alimentação adequada e suficiente para a população brasileira. Com isso, pretende-se realizar uma análise direcionada às tendências tomadas pelas políticas que promovem a segurança alimentar e nutricional e, portanto, alinham-se ao enfrentamento da fome no Brasil, especialmente no tocante ao período vivenciado nos anos 2019-2022.

Alinhado a isso, o trabalho está atrelado à pesquisa qualitativa de caráter exploratório, observando que, segundo Gil (2002), esta dimensão permite a identificação de aspectos determinantes para a ocorrência dos fenômenos e, nesse sentido, com o intuito de aprofundarmos o estudo da realidade acerca da fome, o apoio obtido pela pesquisa exploratória é de grande relevância para a realização da análise.

Por fim, para melhor apreender a problemática e suas circunstâncias e consequências no cenário brasileiro, o processo de pesquisa conta, inclusive, com o levantamento de dados secundários, pois tem a capacidade de colaborar favoravelmente “a partir de dados já coletados e que podem oferecer suporte a novos testes, proposições e investigações relevantes ao meio acadêmico” (MacInnes, 2017 apud VILA NOVA; CASSIA, 2020, p. 2).

Para tanto, com o propósito de compreender os desdobramentos e as tendências da fome no Brasil, especificamente nos anos 2019-2022, analisamos sobre este fenômeno estrutural que atinge grande parte da população brasileira a partir da leitura e estudo de textos que pontuam os aspectos sociais, políticos e históricos relevantes para o surgimento e aprofundamento do fenômeno em questão. Por isso, como referencial teórico para o desenvolvimento da análise, utilizamos obras como “Segurança Alimentar e Cidadania: a contribuição das universidades paulistas” (1996), de Maria Antônia M. Galeazzi (Org.); “Destruição em massa: geopolítica da fome” (2013), de Jean Ziegler; “Geografia da fome” (1964), de Josué de Castro, entre outras, para dissertar sobre a trajetória e caracterização da fome ao redor do mundo e no Brasil, na perspectiva de alinhamento aos movimentos de luta em busca do direito à alimentação e sob as ofensivas neoliberais e do agronegócio brasileiro.

Além disso, apoiamo-nos em autores da biblioteca básica do Serviço Social, como Elaine R. Behring e Ivanete Boschetti, com o livro “Política Social: fundamentos e história” (2006), bem como outros textos e artigos desses autores, a fim de fomentar a discussão e reflexão relativas à questão social e à fome como uma de suas expressões, às tendências das políticas sociais e públicas, à pobreza, à contrarreforma neoliberal e à sociabilidade capitalista no Brasil.

Para mais, também recorremos ao conhecimento adquirido através da leitura dos escritos de Mandel, com a obra “O capitalismo tardio” (1982); Osório, a partir de “O Estado no Centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder” (2014); e Salvador, com suas contribuições trazidas em “Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil” (2020). Assim, esperamos elencar reflexões e análises favoráveis ao conhecimento e compreensão da realidade brasileira atual que possam, de alguma maneira, contemplar os desdobramentos sociais que têm efeito neste momento da história, especialmente nas questões relacionadas à situação da fome e insegurança alimentar.

Além desta Introdução, o presente trabalho de conclusão de curso está estruturado em mais três capítulos e considerações finais. No capítulo II abordamos ‘O Direito Humano à alimentação: particularidades brasileiras’ com o objetivo de discutir as bases sócio-históricas, econômicas e políticas que são estruturantes na defesa dos Direitos Humanos e, de forma particular, do direito humano à alimentação. Nos voltamos, em primeiro lugar, a tratar dos desdobramentos desta temática no cenário internacional, compreendendo que o debate dos organismos e instituições internacionais foi relevante no influxo para os países

latinoamericanos adotarem a problemática em seus planos governamentais. Com isso, uma vez que o panorama internacional foi traçado, nos debruçamos sobre a alimentação enquanto um direito humano no território brasileiro, apresentando as particularidades inscritas na conjuntura de nosso país.

No capítulo III abordamos ‘A Segurança Alimentar e Nutricional: uma questão de política sob avanços e retrocessos’ com o objetivo de compreender os processos que atravessam a questão da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, no sentido de analisar algumas categorias centrais para esta temática, a exemplo do Estado e suas funções, a sociedade civil e suas contribuições para a promoção do direito à alimentação através das organizações e mobilizações, além do debate acerca da relação entre Estado e sociedade civil, nos utilizando de autores que muito dialogam sobre estes conteúdos, como Gramsci e Mandel. Alinhado à isso, nos direcionamos ao estudo dos avanços obtidos na questão alimentar, como a aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mas também dos retrocessos neste âmbito, sobretudo no tocante às políticas, programas e projetos sociais de enfrentamento à fome, situados durante os governos Lula, Dilma e Temer.

No capítulo IV abordamos ‘O vírus e o bolsonarismo: o Brasil volta ao Mapa da Fome’ com o objetivo de concluir a monografia ao trazer uma análise da conjuntura brasileira dos anos 2019-2022, vivenciado sob os ditames do governo bolsonarista e das crises sanitária e econômica, cujos impactos tendem a atingir diretamente a população mais empobrecida e desamparada. Nessa perspectiva, buscamos analisar, através dos dados sobre fome e insegurança alimentar que puderam ser identificados em relatórios e pesquisas, como a lacuna de políticas sociais de incentivo à Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o desmantelamento do SISAN e seus órgãos principais, em conjunto ao duplo vírus enfrentado pelo Brasil — Bolsonaro e o SARS-CoV-2 — intensificaram as expressões de crescimento e reprodução da miséria, com destaque para os rebatimentos na qualidade de vida dos brasileiros, especialmente no que diz respeito ao acesso pleno à alimentação.

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO: PARTICULARIDADES BRASILEIRAS

2.1 O direito humano à alimentação como parte dos direitos fundamentais da humanidade

Inicialmente, faz-se necessário discutir os fundamentos atrelados à conjuntura sócio-histórica, política e cultural que proporcionaram o desenvolvimento e a formação dos Direitos Humanos e, em particular, do direito humano à alimentação. À vista disso, é preciso recorrermos aos acontecimentos internacionais da primeira metade do século XX e isso se deve, principalmente, às duas grandes guerras ocorridas nesse período da história.

Nos momentos antecedentes à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), evidencia-se a noção de fragilidade dos direitos políticos e individuais básicos conquistados até então que, como sustentam Nogueira e Benevides (2015), vincularam seu progresso por meio apenas da dimensão formal, ou seja, encontraram dificuldades de concretizar-se numa perspectiva de totalidade.

Em face da extrema desigualdade experienciada nesta conjuntura, observou-se o crescimento de organizações populares em prol não só da efetivação dos direitos já obtidos, como também pela reivindicação do alargamento dos Direitos Humanos. É nesse cenário que se dão, por exemplo, as Revoluções do México (1910) e da Rússia (1917), contribuindo para o fortalecimento da luta pela justiça social e proporcionando, consequentemente, “o surgimento de uma nova dimensão de direitos humanos” (NOGUEIRA; BENEVIDES, 2015, p. 121), além de, paralelamente, atrelar-se à defesa da reforma agrária, da emancipação política e da emancipação humana.

É interessante pontuar, além disso, a preocupação que surge em torno do processo de internacionalização dos Direitos Humanos. A princípio, esta preocupação começa com o conceito de direito humanitário⁷ e com a criação da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ambas datadas do ano de 1919. Essas instituições favoreceram, de certo modo, o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, como observa Piovesan (1996, p. 134 apud GUERRA, 2007, p. 944), ao passo que permitem

⁷ Entende-se como direito humanitário o conjunto de normas estabelecidas aos Estados em situação de conflito armado. De acordo com Guerra (2007), este garante proteção aos militares ou civis vítimas de violência — presos, doentes ou feridos — nas guerras.

assegurar condições mínimas de trabalho e bem-estar para os trabalhadores, bem como caracterizam a paz e a segurança internacional como objetivos globais a serem alcançados.

No entanto, pode-se afirmar que os grandes conflitos mundiais sucedidos no século XX tiveram como resultado, conforme aponta Guerra (2007, p. 946), uma “violação de direitos humanos sem precedentes” que se demonstra diante do extermínio de cerca de 6 milhões de judeus⁸ durante a Segunda Guerra (1939-1945), tornando-se, assim, um marco contra a dignidade da pessoa humana. A partir desse momento, a discussão acerca da proteção de direitos passa a adquirir significativo interesse em todo o mundo, revelando-se necessária a criação de mecanismos capazes de garantir o reconhecimento e proteção dos direitos e dignidade da pessoa humana internacionalmente.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) se constitui como um fenômeno do pós-guerra, posto que a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, tem seu desenvolvimento relacionado à imensa destruição e ataques da era nazifascista sob o comando de Hitler, assim como tem-se a compreensão de que a violência cometida no período mencionado “poderia ter sido prevenida se um efetivo sistema de proteção internacional dos direitos humanos já existisse”, como destaca Limonad (1996, p. 140 apud GUERRA, 2007, p. 941).

A Carta da ONU, portanto, assinada em 26 de junho de 1945, propõe, especialmente, a manutenção da paz e a segurança internacional; o estímulo às relações entre as Nações, com base no respeito e igualdade de direitos e a autodeterminação dos povos; e a cooperação na resolução de problemas internacionais, sejam de cunho econômico, cultural ou humanitário. Lafer (1995) argumenta, nesse sentido, que a Carta apresenta a noção de paz para além da mera ausência de guerra, abrangendo valores fundamentais como os Direitos Humanos, a democracia e o respeito à diversidade humana.

Ademais, a ONU desenvolve diversas funções, como a de legislação, a partir da criação de convenções, por exemplo; de promoção, com publicações e apoio a programas para divulgação de informações referentes ao conteúdo de seus documentos oficiais; e controle, através da elaboração de relatórios e análise de comunicações e petições com o objetivo de

⁸ Segundo dados oficiais, o extermínio em massa planejado pelo regime nazifascista alemão resultou no assassinato de cerca de 6 milhões de judeus, sucedidos, em sua maioria, em seis campos de concentração e extermínio construídos pelos alemães no território da Polônia durante a Segunda Guerra Mundial (TEIXEIRA *et al.*, 2021).

monitorar a efetivação dos direitos inscritos nas normas internacionais da Organização (NOGUEIRA; BENEVIDES, 2015, p. 122).

É neste cenário de alargamento do sistema de proteção na área dos Direitos Humanos da ONU que é criada a Comissão de Direitos Humanos (CDH), no ano de 1946. Segundo Lafer (1995), a CDH instaura, paulatinamente, um sistema destinado ao controle das violações dos Direitos Humanos em nível internacional, cabendo, assim, a elaboração de uma Carta Internacional dos Direitos Humanos, abrangendo a produção de uma Declaração Universal, de uma Convenção de Direitos Humanos e, sobretudo, do estabelecimento de medidas de implementação desses direitos.

Ainda tratando das implicações produzidas no pós-1945, um dos principais expoentes ligados à defesa do direito humano à alimentação diz respeito à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO), criada pela ONU no ano de 1946. Esta agência especializada torna-se indispensável na luta contra a fome, ao passo que, em seus primeiros anos de trabalho, a foi incubida “a tarefa de desenvolver a agricultura de víveres e velar pela igual distribuição do alimento entre os homens” (ZIEGLER, 2013, p. 83).

Com efeito, por meio do desenvolvimento da FAO, foi possível constatar uma das primeiras manifestações de organização dos países — membros da ONU e articulados no cenário internacional — ligados à construção de estratégias e propostas para o enfrentamento da fome. Isso torna-se relevante visto que, no cenário anterior a estas organizações, não se tinha debates, em escala global, acerca da profundidade da problemática e, em consequência disso, da desigualdade estrutural no acesso aos alimentos.

Logo, torna-se pertinente elucidar as especificidades com que a ONU aborda o tema, referindo-se ao problema a partir dos conceitos de fome estrutural e fome conjuntural. A primeira está relacionada ao desenvolvimento insuficiente da produção nos países do Sul global, caracterizando-se como um fenômeno permanente e reproduzido biologicamente⁹. Por sua vez, a segunda está totalmente vinculada aos eventos ocorridos em determinada região, a exemplo dos desastres naturais como secas, enchentes e inundações; ou destruições ocasionadas por guerras ou conflitos armados, cujos resultados se expressam na devastação

⁹ Sobre isto, Ziegler (2012, p. 24) argumenta que “cada ano milhões de mães subalimentadas dão à luz milhões de crianças deficientes”.

dos aspectos sociais e econômicos, impulsionando, por vezes, o deslocamento de pessoas como refugiadas para além das fronteiras do seu país de origem (ZIEGLER, 2013).

Alinhado a isso, um dos 30 artigos que compõem a DUDH, criada em 1948, reconhece e assegura a todas as pessoas o direito à alimentação, uma vez que expressa em seu Art. 25º que “todos os seres humanos têm direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e bem-estar de si mesmo e da sua família, inclusive alimentação [...]”¹⁰. Logo, vale ressaltar a relevância da Declaração no tocante à importância deste artigo, posto que tornou-se significativo para a formulação e implementação de direitos relacionados à alimentação e de combate à fome nos documentos criados posteriormente.

Com pretensões de ilustrar os movimentos e programas relacionados aos avanços no direito à alimentação, principalmente nos anos posteriores à criação da FAO, podemos citar a criação, em 1957, da Associação Mundial da Luta Contra a Fome (ASCOFAM) — fundada com a participação de Josué de Castro —; a Primeira Campanha Mundial Contra a Fome — com caráter informativo em espaços como escolas —, em 1960; e do Programa Alimentar Mundial (PAM) que, em 1963, surgiu com o propósito de ofertar apoio emergencial durante a ocorrência de catástrofes e atua até os dias atuais com novas configurações (ZIEGLER, 2013).

Ainda tratando do decorrer da segunda metade do século XX, sobretudo a partir da década de 1960, o mundo assistia à eclosão de alguns conflitos nos países da Ásia e da África. Vinculados à luta anticolonialista, estes eventos objetivavam alcançar a independência total de suas nações, com a finalidade de libertar e emancipar seus povos. Nesse sentido, algumas das organizações já existentes em prol dos Direitos Humanos e, em especial, da luta contra a fome, preocupavam-se com os desdobramentos proporcionados por estes movimentos, levando em consideração que, em períodos de guerra e combate ativos, a tendência para o rápido espraiamento da fome torna-se iminente (IPEA, 2014).

O processo histórico de afirmação do direito humano à alimentação — enquanto direito *fundamental* — continua inserido no cenário global e, em 1966, observou-se mais uma conquista no tocante aos Direitos Humanos, quando é lançado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹ que, redigido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, traz em seu Art. 11º a preocupação acerca das condições de vida dos indivíduos, expressando que os “Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a

¹⁰ [Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNICEF Brasil.](#)

¹¹ [Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. UNICEF Brasil.](#)

um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas [...]”, ou seja, há continuidade e reafirmação do direito humano à alimentação exposto anteriormente na DUDH, de 1948.

Abrindo um parênteses para falar sobre a difusão dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil, que será abordado mais detalhadamente no item seguinte, é indispensável mencionar de antemão que apenas em 1992, isto é, 26 anos após o lançamento do Pacto Internacional, tem-se a promulgação do Decreto nº 591/1992¹², assinado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, o qual propõe o reconhecimento e a devida execução e cumprimento daquilo que está inscrito integralmente no Pacto, ainda que de maneira tardia.

Diante da pouca resolução da problemática da fome, os eventos internacionais de deliberação sobre o tema deram prosseguimento, sendo pertinente destacar a ocorrência, na capital italiana, da I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas. Como sustentado pelo Ipea (2014, p. 10), o ano de 1974, pano de fundo desse evento, contava com expressivas preocupações — dos órgãos governamentais — relacionadas ao baixo estoque dos alimentos existentes naquele período, devido à influência marcada pela carência da produção agrícola.

Nesse contexto de escassez percebe-se, portanto, que ainda pairava sob os holofotes uma narrativa de argumentação na qual associava-se o avanço da fome em escala global à falta de modernização no setor agrícola. Por isso, faz-se necessário ressaltar que, a partir da consideração dessa premissa, deu-se o advento de diversas inovações tecnológicas no âmbito da agricultura, comumente denominado de “Revolução Verde”¹³, proporcionando, assim, um significativo desenvolvimento das técnicas manuseadas anteriormente. No entanto, embora tenham ocorrido expressivos avanços na área da produção agrícola, verificou-se como infundado o argumento supracitado, considerando a manutenção dos desvios em relação à efetivação do direito humano à alimentação, expresso por meio da ineficiência em extinguir a fome do planeta.

A partir disso, como um dos desdobramentos mais consideráveis nesse quadro, podemos citar a transformação ocorrida durante a I Conferência Mundial de Alimentação das

¹² O Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, na íntegra: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm.

¹³ Para mais informações sobre a Revolução Verde, conferir o *Dicionário da Educação do Campo*, a saber: CALDART, R.; PEREIRA, I.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

Nações Unidas, na qual houve o estabelecimento de novos direcionamentos nos debates acerca do direito à alimentação. Assim, a Conferência permitiu maior adesão e abertura para discutir as vertentes sociais e políticas da questão da fome — pouco visibilizadas anteriormente — e, com isso, foi possível reduzir o aparecimento dos aspectos mais técnicos desta problemática, voltados à área da produção de alimentos (IPEA, 2014).

Evidencia-se, ainda de forma mais clara, que, posterior à Conferência, a “FAO passou então a declarar que o problema da fome global não é uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas sim derivada da pobreza de grande parte da população” (IPEA, 2014, p. 11). Ao avaliar essa colocação, observa-se que a fome é percebida enquanto um produto decorrente da pobreza, ou seja, faz-se a devida distinção entre esses conceitos, não apresentando-os enquanto equivalentes. Isso se torna importante na tentativa de escapar de equívocos teórico-conceituais, ao passo que potencializa o entendimento de que a fome é a manifestação mais perversa do sistema capitalista em sua fase de decadência humanitária.

Ampliando a discussão dos Direitos Humanos para além do cenário europeu, torna-se relevante pontuar a criação, paralela à ONU, da Organização da Unidade Africana (OUA), no ano de 1963, caracterizando-se por sua construção em meio a um contexto difícil e de inúmeras violações de direitos, no qual destacavam-se a luta contra o regime de segregação racial — *apartheid* —, a defesa em prol da emancipação política, em consonância aos conflitos anticoloniais e almejava-se, também, a conciliação das nações africanas (DIALLO, 2005).

Diante disso, a OUA lançou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ou simplesmente Carta de Banjul, que entra em vigor apenas em 1986 e, infelizmente, não aborda o direito à alimentação como dever fundamental dos Estados, direcionando apenas um de seus artigos, o Art. 29º, para impor como dever dos indivíduos prover a alimentação de suas famílias e assisti-las em caso de necessidade. Este verifica-se, portanto, como um aspecto regressivo da Carta de Banjul, comparado a outros documentos internacionais que estabelecem a alimentação como direito fundamental em seus escritos, deixando de lado a ideia de que a alimentação é algo encarregado de cada cidadão e cidadã, devendo abranger a sociedade e o Estado enquanto responsáveis (ALMEIDA, 1996).

Aproximando esta perspectiva para a nossa realidade, quando se trata especificamente da situação latino-americana diante do cenário pós-guerra, entretanto, o que se vislumbra é a

sua inalteração comparada às relações internacionais. Salis e Tanaka (2002) apontam a consistência do subdesenvolvimento da América Latina, diferentemente dos países que, apoiados pelos Estados Unidos da América (EUA), prosperam o capitalismo e sua capacidade de produzir riqueza e bem-estar. É devido a isto que, no segundo pós-guerra, alguns países latino-americanos arriscaram vencer a condição de país subdesenvolvido, investindo, então, num projeto consistente de industrialização capitalista.

Porém, cabe destacar que este projeto com vistas a acelerar o desenvolvimento dos países latino-americanos, contraditoriamente, acabou por torná-los ainda mais dependentes das potências estrangeiras, dado que era necessário o recebimento de recursos externos para a manutenção do processo de industrialização nacional. Tal movimento resultou na ampliação da dívida pública e na submissão nacional ao controle dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), fomentando, assim, a prática do desvio dos rendimentos sociais para o Estado e alimentando a falsa afirmação de que as demandas internas não cabiam no orçamento do país. É neste momento da história, inclusive, que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) é criada em Santiago, no Chile, no ano de 1947. Este órgão ligado às Nações Unidas tinha como finalidade promover as possibilidades do nacionalismo estatista com o intuito de amplificar a industrialização dos países periféricos, por meio de uma política voltada ao crescimento interno (SALIS; TANAKA, 2002).

Ainda assim, havia a ocorrência de desvio dos recursos estatais para fins econômicos, de forma a favorecer a fração da sociedade vinculada à industrialização, o que resultou num desenvolvimento industrial seguido de transformações sócio-políticas significativas, permitindo, assim, proporções que combinavam “desenvolvimento, autoritarismo, exclusão social e aumento da desigualdade” (SALIS; TANAKA, 2002, p. 03), uma vez que apenas as elites locais eram privilegiadas. Vale destacar, nesse contexto, a existência de práticas como o autoritarismo e exclusão social como mecanismos para manutenção do poder nos momentos em que as elites sentiam-se ameaçadas. Combinado a isso, à industrialização e ao desfavorecimento das classes populares, a concentração da população nas áreas urbanas originava a ampliação de uma sociedade que, concordante os autores Salis e Tanaka (2002), exigia participação política e uma justa distribuição da riqueza, na medida em que aprofundaram-se os altos índices de pobreza e miséria que, sem dúvidas, estão acompanhadas da fome.

No entanto, o que se verifica no cenário mundial, mesmo com todos os avanços na área dos Direitos Humanos internacionais e na sua proteção, é a persistência na sua violação por parte dos Estados. Trindade (1997) expõe como as constantes violações aos direitos civis e políticos somam-se às severas discriminações direcionadas a grupos vulneráveis e minorias sociais, étnicas, religiosas ou linguísticas e às violações de direitos fundamentais e humanitários. O autor atenta, ainda, às violações causadas por órgãos economicamente poderosos que “condenam milhares de seres humanos ao empobrecimento, se não à pobreza extrema e à fome” (TRINDADE, 1997, p. 172).

É valioso destacar que os avanços advindos dos vários programas elaborados pela ONU são de enorme relevância pois foram capazes, em certa medida, de melhorar aspectos relacionados à assistência econômica ou técnica de países ainda em desenvolvimento, entre os quais podemos pontuar melhorias ligadas à alimentação e ao enfrentamento da fome, por exemplo (MATHIAS, 1986). Logo, as falhas identificadas na implementação dos Direitos Humanos assegurados pela ONU deve-se à seletividade na sua aplicação, impulsionadas pelos próprios Estados — dotados de interesses particulares — que compõem as Nações Unidas, fazendo com que, numa visão geral, a consolidação dos Direitos Humanos tenha sido, consoante Lafer (1995), diversa, lenta e desigual.

No item seguinte deste capítulo abordaremos as particularidades brasileiras em torno do direito à alimentação, de forma a desvendar o caminho percorrido até a conquista desse direito fundamental no Brasil. Buscamos, a partir disso, ilustrar as tendências das políticas sociais e programas de combate à fome e insegurança alimentar e nutricional em escala nacional, traçando, pois, as ações governamentais capazes de possibilitar o acesso ao alimento.

2.2 A trajetória sócio-histórica e teórico-conceitual da conquista do direito humano à alimentação no Brasil

Nesse momento buscamos traçar um percurso semelhante ao item anterior, a partir dos eventos sócio-históricos que integraram, com relevância, a organização e a luta pelo direito humano de se alimentar em quantidade e qualidade nutricional suficientes. Sob essa proposta, adentramos agora as particularidades brasileiras referentes à temática da luta contra a fome durante o século XX.

Antes de tudo, é preciso elucidar o processo evolutivo dos direitos sociais, civis e políticos no país, com fins de melhor contextualizar o fortalecimento do direito humano à alimentação. É possível observar, assim, o aparecimento dos direitos sociais no país durante o período comumente conhecido como Era Vargas (1930-1945), tendo as principais políticas de enfrentamento à fome surgido na década de 1940 (MORAES; PAULA, 2007). Como pontuam Machado, Rocha e Campos (2015), nesse momento os direitos sociais estão fortemente vinculados aos direitos trabalhistas da população urbana, a exemplo da implementação de um piso mínimo de salário que se tornou um direito devido às reivindicações populares da década de 1930, no entanto, havia a exclusão dos trabalhadores rurais e informais uma vez que os direitos eram destinados somente aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

Paralelo ao processo de urbanização e industrialização que apresentava crescimento considerável no país, a fome também se alastrava nos lares da população brasileira. Nessa perspectiva, como forma de demonstrar preocupação com esse problema social, houve a tentativa de criação da Marcha da Fome em 1931, que consistia numa mobilização organizada pelos próprios trabalhadores das centrais sindicais e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que objetivava emergir com ações de alcance nacional porém sofreram fortes repressões da polícia militar, que desmobilizou os atos¹⁴.

É nesse período, ademais, que Josué de Castro torna-se uma figura nacionalmente conhecida, ao lançar algumas publicações — como o Inquérito sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife, de 1932 — que trouxeram o holofote para a problemática da fome e da alimentação enquanto elementos que geram impactos diretos nas condições de vida dos trabalhadores e, também, consequências sociais lamentáveis do sistema capitalista sobre a sociedade (CASTRO, 2010).

Contudo, é apenas no ano de 1940 que surge uma ação do Estado voltada particularmente às questões alimentares, tratando-se do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Ainda como exposto por Castro (2010), o SAPS foi responsável por criar os primeiros restaurantes populares do país, oferecendo refeições mais baratas aos trabalhadores e, nos anos seguintes à sua instauração, proporcionou campanhas educativas referentes à alimentação saudável. Contudo, percebe-se que o avanço obtido com o SAPS não

¹⁴ O site Democracia e Mundo do Trabalho em Debate traz produções científicas interessantes e, entre elas, está a produção sobre a [Marcha da Fome](#) da qual nos utilizamos para a elaboração deste trabalho.

incorporou, novamente, todos os cidadãos brasileiros, considerando que sua abrangência era direcionada apenas aos trabalhadores formais segurados da previdência social.

Ainda na Era Vargas, em 1943 é criado o Serviço Técnico de Alimentação Social (STAS), cujo objetivo era “propor medidas para a melhoria alimentar” (MORAES; PAULA, 2007, p. 2606) e posteriormente, em 1945, surge a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), produto de um cenário sócio-político demarcado pela necessidade urgente de implementação de uma política social voltada para a alimentação. Além de propor caminhos para a política nacional de alimentação, a CNA também promulgou o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953, sendo este um documento bastante relevante que engendrou direcionamentos para as merendas escolares, para a alimentação dos trabalhadores e possibilitou, sobretudo, avanços futuros (VASCONCELOS, 2005). Seguindo essa linha, em 1955 foi criado o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) que, mais tarde, no mesmo ano, transformou-se na Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) (BURLANDY, 2003 apud MORAES; PAULA, 2007).

Torna-se necessário enfatizar que ao longo do período varguista permaneciam instáveis os direitos sociais garantidos até então, tendo em vista as próprias contradições estruturantes deste governo. Há certa mudança nesse quadro quando a Constituição Federal de 1946 é promulgada, restabelecendo o pacto democrático com a nação.

Nos anos que se seguiram, precisamente entre 1946 e 1964, período conhecido como Quarta República brasileira¹⁵, a dimensão política esteve permeada por diversas tensões, considerando que, nesse espaço de tempo, o país obteve “a impressionante quantidade de 9 (nove) presidentes da República” (NOGUEIRA; BENEVIDES, 2015, p. 125). Nesse cenário, aponta-se que os direitos políticos e a liberdade política da população estavam, de certa forma, ativos, tendo em vista não só o funcionamento estável das eleições diretas como também o pluripartidarismo presente nessa fase da história.

É interessante caracterizar, ainda, que neste período de 18 anos da Quarta República as mediações referentes à alimentação realizadas pelo Estado estiveram concentradas nas atividades desenvolvidas pelo SAPS, com participação dos programas de assistência alimentar elaborados pela CNA e vinculados especificamente à alimentação das gestantes, crianças e trabalhadores, ou seja, houveram poucos avanços no tocante à criação de novas

¹⁵ O [portal da Câmara dos Deputados](#) traz mais informações sobre a história da Quarta República brasileira, bem como sobre a própria formação da Câmara.

ferramentas de enfrentamento à fome e, muito menos, de estratégias para fomento ou concretização de uma política social de alimentação que fosse efetivamente inclusiva para toda a sociedade (VASCONCELOS, 2005).

Em seguida, o Brasil sofre o golpe civil-empresarial-militar de 1964 e instaura-se o período ditatorial no país¹⁶, iniciando um período em que há forte censura e repressão ao livre exercício das liberdades individuais dos cidadãos, além das diversas ofensivas aos direitos trabalhistas e sociais conquistados através de muita luta e organização popular, caracterizando, assim, as marcas do crescimento das forças reacionárias naquele momento.

A ditadura não somente fez regredir os poucos avanços conquistados pela população como também impediu que o debate acerca do fenômeno da fome pudesse ganhar mais espaço nacionalmente. Dessa forma, nesse período da história brasileira, a fome não era vista ou debatida como fruto da desigualdade sócio-econômica ou algo capaz de ser enfrentado via medidas políticas estatais, pois o problema era percebido sob um conceito nutricional, de caráter biológico (CERRI; SANTOS, 2002 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2606) e não como uma manifestação da questão social.

À vista disso, os acontecimentos relevantes relacionados à alimentação durante o regime ditatorial são bastante escassos, especialmente quando a maioria dos programas e projetos implementados até então são extintos. Podemos citar, por exemplo, a extinção de serviços como o SAPS em 1967, isto é, já nos primeiros anos de regime ditatorial há a dissolução de um valioso serviço destinado aos trabalhadores e, em 1972, a extinção da CNA que, no mesmo ano, foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), como afirma Castro (2010).

Partindo disso, o debate acerca da necessidade de uma política social de alimentação ganha mais força e, sendo uma das atribuições do INAN construir estratégias para tal, no ano seguinte, em 1973, é aprovado o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), possibilitando traçar uma série de programas que, por sua vez, foram encerrados meses seguintes. Devido à não operacionalização do I PRONAN, em 1976 foi elaborado o II PRONAN, cuja política permitiu agregar novos programas vinculados a diferentes ministérios, com o objetivo de alimentar grupos vulneráveis como os materno-infantis e

¹⁶ Para maior apreensão sobre a história do período ditatorial do Brasil, conferir a obra de Netto (2014): NETTO, José Paulo. *Pequena história da ditadura (1964-1985)*. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

escolares e os trabalhadores, conforme dissertam os autores Cerri e Santos (2002 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2606).

Burlandy (2003 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2606) ressalta que a promoção do II PRONAN dava-se com foco em três pontos essenciais de atuação: suplementação alimentar, com oferta de refeições para grupos específicos, abrangendo o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), o Programa de Complementação Alimentar (PCA), a CNME, que sobreviveu à ditadura, e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)¹⁷; produção e comercialização de alimentos, que obteve destaque a partir do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (Procab) e do Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab)¹⁸; e educação alimentar, integrando, segundo Cohn (1995 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2607), a grande maioria dos programas citados, ainda que não efetivados em sua totalidade. Entretanto, o II PRONAN teve apenas alguns anos de atividade, encerrando-se no ano de 1985.

Após esse movimento de avanços e regressos no cenário das políticas destinadas à alimentação e enfrentamento à fome no Brasil, tem-se o período conhecido como Nova República (1984-1988), no qual algumas políticas e programas como o PNS, o CNME, o PAT e o Proab continuam no exercício de suas funcionalidades, enquanto novas políticas são criadas visando a persistência do combate à fome no território brasileiro. São inaugurados, nesse sentido, o Programa de Alimentação Popular (PAP), em 1985, cujo dever era comercializar alimentos em valores reduzidos nas áreas urbanas onde o Proab não atendia, e o Programa Nacional do Leite (PNL), em 1986, também conhecido como Tíquete de Leite, responsável pela distribuição de 1 litro de leite à crianças de até sete anos advindas de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos (COHN, 1995 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2607).

Diante da conjuntura de transição democrática vivenciada nesse período, apoiada nos movimentos pela redemocratização do Brasil, devemos nos atentar às lutas que

¹⁷ O PNS era direcionado às gestantes e crianças de seis a sessenta meses, especialmente de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos; igualmente, o PCA voltava-se às gestantes e crianças de seis a trinta e seis meses, tendo como intuito a distribuição de alimentos com fins de realizar ações promotoras de saúde; o PAT caracterizava-se como um auxílio do Estado — ou empresas privadas — destinado aos trabalhadores de baixa renda, no entanto, a distribuição deste auxílio era desigual, favorecendo, principalmente, a região sudeste do Brasil (MORAES; PAULA, 2007).

¹⁸ Consoante Bosi e Uchimura (2003, apud MORAES; PAULA, 2007) o Procab permitia a viabilização da pequena produção a partir da criação de canais particulares para comercialização, enquanto o Proab oferecia um incentivo aos pequenos varejistas de alimentos para a compra de mercadorias na Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).

desempenharam papel significativo no processo de constituição dos direitos fundamentais do ser humano. A luta pela Reforma Sanitária, por exemplo, permitiu o desenvolvimento histórico de instituições de saúde e políticas futuras que possibilitaram estabelecer o Estado como o principal responsável pelos serviços de saúde (LUZ, 1991) — e aqui, cabe salientar, incluem-se os serviços e programas voltados à alimentação, na medida em que esta questão atravessa aspectos biológicos e sociais. Logo, a luta contra a fome está atrelada, sobretudo, ao movimento em busca do direito universal à saúde no Brasil, tendo em vista a relação existente entre alimentação e saúde humana, isto é, não deve haver dissociação entre esses dois elementos e, portanto, as lutas por uma política pública de saúde e de alimentação devem manter-se lado a lado.

Pode-se afirmar, pois, que a década de 1980 foi bastante relevante no que se refere à constituição dos direitos da população brasileira. É justamente nesse período, mais precisamente entre os anos de 1984 e 1988, que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) recebe numerosas contribuições das classes populares, dos partidos políticos e da sociedade civil, representada pelas várias Organizações Não-governamentais (ONGs) protagonistas dos movimentos sociais e protestos desencadeados na época. Assis (2018) destaca como as diversas formas de ocupação do espaço público permitiram compor um momento de participação construtiva de um Brasil mais democrático e justo socialmente.

Diante dessa conjuntura, tornaram-se comuns os discursos de insatisfação em relação à alimentação e à situação de fome e miséria das camadas mais pobres da sociedade. Sobre o assunto, Assis (2018, p. 150) relata em um de seus textos a fala de um cidadão ao afirmar que a Constituição Federal deve ver “com bons olhos o trabalhador que ganha salário de fome”, uma vez que esta tem o dever de ser democrática, combatendo, assim, os privilégios e benefícios de uns em detrimento de outros. As incontáveis críticas derivadas da indignação popular explicitam o cenário de desigualdade brasileira que, como afirma o autor, “era quase palpável”.

Dentre as reivindicações da população para a elaboração da Constituição estava a exigência de um programa de alimentação para as pessoas pobres, percebendo-se o profundo descontentamento da sociedade diante das injustiças e desigualdades sociais, bastante retratado nos diversos abaixo-assinados e emendas populares que obtiveram milhões de assinaturas na época (ASSIS, 2018). Assim, as populações desprovidas de amparo social sentiram-se contempladas quando, em 1988, promulga-se a Constituição Federal, refletindo

em seus artigos as principais demandas e reivindicações das classes populares, dos trabalhadores e dos movimentos sociais, concretizando a participação da população na construção do documento que, até os dias atuais, é considerada a maior entre as conquistas da democracia brasileira.

É interessante, nesse momento, abrirmos espaço para abordar as ações organizadas pela sociedade civil no que diz respeito ao enfrentamento da fome e a luta pelo direito à alimentação tornar-se um direito legitimado no país. Ações como as Pastorais¹⁹, por exemplo, possuem enorme importância no sentido de intervir nos determinantes da reprodução da fome e má nutrição. À vista disso, podemos mencionar a Pastoral da Criança, criada em 1983, como uma das ONGs que se origina com o propósito de enfrentar a subnutrição e a fome, entretanto, voltando suas ações especificamente para o público infantil²⁰ (PINTO, 2005).

Seguindo uma trilha cronológica a respeito do processo de desenvolvimento do direito humano à alimentação, é importante afirmar que Monteiro (2003) aponta a divergência entre os índices de pobreza nas regiões brasileiras logo no início dos anos 1990, salientando a desvantagem da população rural em relação à população urbana, especialmente na região nordeste do Brasil. Medida com base na renda familiar, a pobreza alcançava dimensões descomunais, podendo ser vinculada, desse modo, à questão da desnutrição infantil e à forma desigual com que esta outra problemática espalhava-se no país, acometendo em sua maioria a população rural tal como a pobreza.

No entanto, na direção contrária ao que demonstra os índices elucidados pelo autor, o que se percebe no início dos anos 1990 é o desmonte das principais políticas de combate e enfrentamento à fome, restando, somente, o PNAE, o PAT e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)²¹. Em consonância a isso, no ano de 1993 nasce a chamada Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, liderado por Herbert de Souza, o Betinho, que tomou proporções cada vez maiores e popularizou-se entre a sociedade civil devido à omissão do Estado em relação ao problema da fome. Conforme Peláez (1993 apud

¹⁹ As ações das Pastorais são trabalhos ou atividades desenvolvidas pela Igreja Católica com o intuito de dar continuidade “às ações de Jesus Cristo”, tornando-se uma missão para muitos católicos.

²⁰ Cabe salientar que a atuação da Pastoral da Criança possui caráter universal, embora seja um órgão vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A Pastoral tinha a capacidade de viabilizar assistência às lideranças das comunidades, auxiliando famílias com crianças de até seis anos de idade, além da atenção focalizada no aleitamento materno e vigilância nutricional (CASEMIRO; VALLA; GUIMARÃES, 2010).

²¹ A Conab foi criada no ano de 1990, tendo como finalidade a gestão das políticas agrícolas e de abastecimento, de forma a garantir o atendimento básico das principais necessidades e demandas da população, enquanto assegurava a preservação do funcionamento do mercado (BURLANDY, 2003 apud MORAES; PAULA, 2007).

MORAES; PAULA, 2007, p. 2607), a ação tinha como objetivo o desenvolvimento e implementação de comitês e projetos de combate à fome e à miséria no Brasil. Torna-se necessário mencionar que essa campanha foi construída devido ao cenário instável do governo Collor de Mello, com a introdução do neoliberalismo na agenda governamental e as diversas mobilizações populares ocorridas contra o referido governo (PINTO, 2005).

Para além disso, outro acontecimento destacou-se em 1993, ano em que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi criado durante o governo Itamar Franco, com a finalidade de transformar as antigas fórmulas adotadas para a intervenção estatal nesse âmbito, buscando melhores articulações entre as próprias esferas governamentais — municipal, estadual e federal — e com os movimentos sociais e ONGs que compõem a sociedade civil (IPEA, 2014).

Cabe destacar, nessa linha, que o Consea surgiu diante da gravidade refletida na situação da fome no Brasil, mais precisamente após a divulgação do Mapa da Fome pelo Ipea, o qual evidenciou “que o país tinha trinta e dois milhões de pessoas vivendo em condições de indigência” (PELIANO, 1993 apud MORAES; PAULA, 2007, p. 2607). O Conselho, segundo o Instituto Cidadania²², priorizava mecanismos capazes de superar, em alguma medida, a reprodução da fome a partir da criação de novos empregos para geração de renda, além de preocupar-se com a democratização do acesso à terra e assentamentos para produtores rurais; além disso, atuava ativamente no combate aos casos de desnutrição materno-infantil²³, na ampliação do PNAE, do PAT e oferecia subsídios ao Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea).

Posteriormente, em 1994, acontece a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) considerado um evento marcante no que diz respeito à grande quantidade de organizações envolvidas, possibilitando produzir uma respeitável diversidade de considerações sobre o tema (AMARAL; BASSO, 2016). Na Conferência, há discussões pertinentes sobre as atividades desenvolvidas pelo Consea em seu primeiro ano de atuação, bem como aprofunda-se o caráter de urgência para a criação de uma política nacional de segurança alimentar, havendo um resgate referente à “preocupação com a concentração de renda e de terra, vista como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país”

²² INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud MORAES; PAULA, 2007.

²³ Para isso, o Consea mantinha uma atuação vinculada ao Programa do Leite e Saúde, possibilitando a distribuição de leite em pó e óleo de soja às famílias que apresentavam gestantes e crianças em sua composição. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud MORAES; PAULA, 2007).

(IPEA, 2008 apud IPEA, 2014, p. 234). Entende-se, pois, a reafirmação dos determinantes da fome como um momento crucial da Conferência, sobretudo realizada em um debate com visibilidade de escala nacional, tendo em vista a sua capacidade de ampliar o entendimento da questão enquanto produto resultante da desigualdade sócio-econômica, superando as faláciais relacionadas à origem da problemática derivar-se da pouca produção de alimentos, como discutimos anteriormente.

Subsequentemente, em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) torna-se o novo presidente da república e, já no primeiro ano do seu mandato, nota-se o teor de retrocessos apresentados pela sua agenda governamental, com novas mudanças que atingem diretamente os projetos de combate à fome e à pobreza, com destaque para a rápida dissolução do Consea, extinto logo no primeiro mês de seu governo. Isso acontece, principalmente, devido à criação do Programa Comunidade Solidária (PCS) que tornou-se o “carro-chefe” do governo FHC em relação às estratégias elaboradas para o enfrentamento da miséria e da fome, havendo a presença da focalização e da seletividade enquanto “as ações desencadeadas se mostraram ser basicamente de cunho emergencial e preventivo às causas da perpetuação da pobreza, constituindo-se em experiências fragmentadas e esparsas no território nacional” (IPEA, 2014, p. 27).

No desenho do segundo mandato de FHC, a partir de 1999, não houve resultados significativos diante das ações do PCS e, por isso, foi substituído pelo Programa Comunidade Ativa (PCA) que, na verdade, parece ter alterado apenas a nomenclatura do programa, posto que não foi capaz de apresentar inovações às ações anteriormente lançadas. Evidencia-se, desse modo, a permanência dos poucos avanços na garantia do direito à alimentação sob esse governo, enfatizando-se unicamente a conquista da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), aprovada em 1999 (IPEA, 2014).

Já no início dos anos 2000, os apontamentos trazidos por Belik, Silva e Takagi (2011) indicam que, no cenário nacional, havia uma lacuna de políticas universais na qual a tendência era de focalização e gestão municipal, fator que contribui para a limitação dos avanços referentes ao combate à fome. Com isso, é possível verificar mudanças que foram inegavelmente significativas, a exemplo da substituição de programas voltados para a distribuição de cestas básicas e leite para as populações mais vulnerabilizadas, dando início à concretização daquilo que ficaria conhecido como programas de transferência de renda.

Nessa perspectiva, destaca-se a criação do Programa Fome Zero, em 2003, pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), cujos resultados possibilitaram a redução expressiva da população em situação de pobreza e pobreza extrema no país, sendo bastante reconhecido internacionalmente por sua eficiência (FRAUNDORFER, 2013). Foi possível observar, à época, a persistência no enfrentamento à fome e à pobreza tão intensas no Brasil, bem como a utilização de mecanismos capazes de atenuar as desigualdades sociais via políticas como o Programa Bolsa Família, que perdura até os dias atuais mesmo depois de algumas alterações no seu modelo e nome originais.

Ainda no primeiro governo petista, há a continuidade da luta para garantir o compromisso do Estado em assegurar a alimentação e, com isso, elabora-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 47/2003 ou comumente chamada de “PEC da alimentação”, de autoria do então senador Carlos Valadares (PSB/SE), em que se propunha a inclusão do direito humano à alimentação enquanto um dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal. Entretanto, devido à lentidão e trâmites burocráticos do sistema brasileiro, apenas em 2010, sete anos após a elaboração desta PEC, ocorreu a sua aprovação na Câmara dos Deputados e no Plenário do Senado.

A partir dessa mudança, através da efetivação da Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010²⁴, há, enfim, a oficialização da alimentação e, por consequência, do combate à fome enquanto um dever do Estado. A saber, o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, após sua alteração, inscreve-se do seguinte modo: “São direitos sociais a educação, a saúde, a *alimentação*, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, art. 6, grifo nosso). Assim, depois de uma longa trajetória, o Estado brasileiro reconhece o Direito Humano à Alimentação (DHAA) sob pressupostos inscritos no dever de garantir não só o alimento em si, mas enfrentar a fome enquanto política de Estado e sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional adequada.

A partir de 2016, sob a regência de um golpe jurídico-midiático-institucional e da ascensão ao poder de governos ultraconservadores, a sociedade brasileira assistiu ao desmonte dessa conquista. É o que abordaremos no próximo capítulo.

²⁴ A Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, na íntegra: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm.

3. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA SOB AVANÇOS E RETROCESSOS

3.1 Da relação Estado e sociedade à consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Para iniciar a discussão, o nosso ponto de partida será compreender o Estado social brasileiro e suas expressões mais marcantes frente à dinâmica da reprodução ampliada do capital e da reprodução social da classe trabalhadora. Portanto, uma categoria importante nessa abordagem é a contradição no âmbito da luta de classes e das conquistas sociais da classe trabalhadora, reconhecendo, então, as contradições trazidas pela perspectiva de conciliação de classes. Faz-se necessário destacar os aspectos políticos e econômicos que são historicamente particulares ao Brasil, com fins de melhor situar o debate acerca da temática e, também, elucidar sobre as ações que foram capazes de avançar ou retroceder em questão de políticas públicas diante da problemática da fome no país.

Sob essa perspectiva, podemos afirmar que o governo Lula se mostrou marcadamente rodeado de contradições, em que era fielmente cumprido um autêntico programa de classe (SINGER, 2012 apud LAGE, 2012) cujas principais estratégias fundamentavam-se na conciliação e diálogo entre as classes. Sem dúvidas, o período do lulismo apresentou diversas repercussões positivas, como mencionamos durante o trabalho, embora não tenha se revelado suficiente para romper de forma direta com o cerne do problema tanto no âmbito da política econômica quanto no âmbito da política social. É interessante pontuar, ademais, que a chegada de Lula à presidência, em 2002, é reconhecida como o início do segundo período neoliberal brasileiro, uma vez que o novo manejo e articulação de forças, por mais que se mostre eficaz na atenuação das desigualdades sociais, favorece, em maior escala, a grande classe capitalista e de ricos do país — especialmente do agronegócio e do capital portador de juros.

Dessa forma, constatamos que o lulismo foi dotado de um modelo político particular nas quais as ações e políticas desenvolvidas aproximaram-se, de fato, da redução dos impactos e efeitos danosos que o capitalismo reflete na vida das populações, anunciando, portanto, a diminuição dos índices de pobreza extrema e absoluta no país. No entanto, cabe resgatar a compreensão de que este movimento não se deu pela ampliação dos direitos universais de cidadania, o que, segundo Behring (2019, p. 52), “implicaria efetivas reformas”

no cenário nacional; ensejaram, contudo, o alargamento dos postos de trabalho, ainda que de baixa remuneração, expandindo, assim, as camadas da classe trabalhadora brasileira (POCHMANN, 2012 apud BEHRING, 2019).

Os mandatos posteriores, protagonizados por Dilma Rousseff, dão continuidade ao tipo de “reformismo quase sem reformas” iniciado por Lula (ARCARY, 2011 apud BEHRING, 2019, p. 52). É no governo da então presidente, aliás, que ocorre uma sequência de medidas de ajuste fiscal para limitação dos gastos governamentais, destacando-se, maiormente, a PEC nº 87, de 2015 (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019), que tinha como proposta a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU)²⁵ até final de dezembro de 2023, alterando, sobretudo, o percentual de tributos federais que poderiam ser livremente usados — de 20% para 30% — e os tributos que poderiam sofrer desvinculação²⁶. Este cenário caracteriza, entre outros aspectos, a desaceleração nos investimentos públicos e sociais propagada pelo governo, pontos cruciais para a popularização dos governos anteriores, de Lula — combinados à conjuntura internacional que, na época, era favorável, e aos programas de distribuição de renda (PAULANI, 2019).

À luz da análise inscrita no âmbito da construção do SISAN, dialogaremos com os autores Mandel (1982) e Osório (2014) e utilizaremos, especialmente, o conceito gramsciano de Estado ampliado para direcionar o diálogo referente à relação existente entre Estado e sociedade, a fim de construir um arcabouço introdutório que analise esse processo sob uma perspectiva crítica e inscrita na realidade concreta que demarca particularidades à constituição do Estado social brasileiro.

Desta perspectiva, iniciamos a discussão sobre algumas das principais funções do Estado sob a ótica de Mandel (1982). Segundo o autor, as principais funções a serem desempenhadas pelo Estado dialogam e dizem respeito à sua finalidade maior: realizar intervenções para dar continuidade à livre reprodução do modo de produção capitalista, independente da estrutura social ao qual esteja associado. Neste alinhamento, o autor traz à luz uma funcionalidade do Estado referente ao permanente domínio das classes

²⁵ A DRU, conforme o *site* do Senado Federal, é um mecanismo que concede ao Governo Federal a possibilidade de utilizar livremente o percentual de 20% de seus tributos para fundos ou despesas. É pertinente ressaltar que a principal fonte de recursos para a DRU são os referentes às contribuições sociais que, ainda segundo o *site* do Senado Federal, correspondem a aproximadamente 90% do valor desvinculado. Para mais: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>.

²⁶ Para saber mais a respeito da PEC nº 87/2015, na íntegra: <https://www.camara.leg.br/noticias/464329-proposta-renova-dru-ate-2023-e-amplia-desvinculacao-para-30-da-receita/>.

subalternizadas e exploradas e, nessa tarefa, busca o espalhamento das ideologias burguesas da classe dominante.

Com efeito, o papel dos “intelectuais do capital” na sociedade avança, sobretudo nas camadas populares mais empobrecidas, e deve ser tido enquanto um produto perigoso, considerando que buscam promover o sistema capitalista como um processo humanizado, benéfico e que não viola as liberdades e os Direitos Humanos. Sobre isto, a visão de Mandel (1982, p. 334) nos vislumbra que o Estado compromete-se em “garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o direito de repressão contra elas”. Em outras palavras, para o autor a naturalização da exploração do homem pelo homem é conferida como uma das atribuições assumidas pelo aparato do Estado em conjunto às suas funções de proteção e manutenção da reprodução do sistema capitalista de exploração.

Sob esse aspecto, é válido apontar para o movimento de contradições que permeiam a relação entre Estado e sociedade civil, observando que a correlação de forças existentes dá-se, sobretudo, em função da hegemonia de uma minoria da sociedade, a classe burguesa, a qual tem seus interesses protegidos pelo Estado em detrimento de uma maioria, a classe trabalhadora e pobre, que tem sua força explorada e sua vida exprimida incessantemente. Essa desproporcionalidade foi, e ainda é, promovedora de uma longa trajetória de lutas por melhorias em todos os âmbitos da vida humana, por isso reafirmamos a “participação política dos(as) trabalhadores como elemento essencial para os avanços sociais conquistados” (OLIVEIRA, 2021, p. 03), isto é, o engajamento das classes subalternas²⁷ no campo político, ao articular mobilizações e reivindicações, de forma a pressionar o Estado, possibilita o desencadeamento de transformações societárias significativas.

Para melhor compreensão, devemos ter conhecimento de que a discussão a respeito do Estado possui diferentes concepções, sobretudo acerca das suas especificidades e atribuições bem como a sua posição no processo de desenvolvimento da sociedade (ADAMS; PFEIFER, 2006).

Sendo assim, ressaltamos que, para Gramsci, distintivamente de Marx, a sociedade civil já não é mais “o momento das relações econômicas, mas das relações ideoculturais e políticas” (VIOLIN, 2006, p. 08). Portanto, embora ambos os autores percebam centralidade

²⁷ Conforme Yazbek (2006, p. 18), a subalternidade se refere à ausência de poder dessas classes, que “faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política”.

ontológica à sociedade civil, para haver revolução, diante do pensamento gramsciano, é fundamental que a classe — ainda que não dominante no plano do poder político — seja organizada no plano ideológico. Ocorre, pois, uma espécie de atualização do pensamento marxista na medida em que Gramsci propõe a teoria do Estado ampliado, na qual o Estado, em seu sentido amplo, é a combinação de duas instâncias: sociedade política²⁸ e sociedade civil. De acordo com Gramsci,

podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, a função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (2001, p. 20 apud ADAMS; PFEIFER, 2006, p. 243).

Logo, a sociedade política representa o aparelho repressivo e coercitivo do Estado, isto é, é formado, essencialmente, por um conjunto de estratégias pelas quais as classes exercem sua dominação; já a sociedade civil, por sua vez, refere-se às instituições responsáveis pela criação e disseminação das ideologias, a exemplo da mídia, dos partidos políticos, sindicatos, religiões e outras organizações, sendo por meio desta que “as classes buscam exercer sua hegemonia” (VIOLIN, 2006, p. 05).

Partindo desse entendimento, podemos afirmar que, na perspectiva gramsciana, a sociedade civil intercede na construção da sociedade política, sendo o Estado representado para além do seu aspecto coercitivo, como assinalam os autores Adams e Pfeifer (2006, p.240), e identificado como um “momento positivo do desenvolvimento histórico da humanidade”. Vislumbra-se, pois, as possibilidades apontadas por Gramsci para a então ampliação do Estado, cujo aparato estatal dispõe espaço para novos formatos de articulação política, num movimento que abrange as características ética e democrática do Estado por meio da mediação realizada pela construção conceitual de sociedade civil.

No âmbito dessa relação é importante problematizarmos as particularidades que se estabelecem sob as funções do Estado em uma economia periférica e dependente como o Brasil. Nestes termos, recorremos aos escritos de Osório (2014) nos quais o autor evidencia a condição das formações sociais em que o Estado capitalista é desenvolvido. Inicialmente, o autor destaca a existência de relações de “subsoberania”, cujas classes dominantes locais, situadas nos Estados de capitalismo dependente, encontram-se numa posição de subordinação

²⁸ “[...] também chamada de Estado em sentido restrito ou Estado-coerção [...]” (ADAMS; PFEIFER, 2006, p. 243).

e submissão às classes dominantes soberanas, localizadas nos Estados imperialistas e desenvolvidos. Isto, conforme retrata Osório (2014, p. 206), se desencadeia “como uma condição de vida das classes dominantes locais” na medida em que estas são desprovidas de projetos originais para alavancar o desenvolvimento nacional e, por isso, baseiam-se nas operações sucedidas nos Estados imperialistas para a execução de seus próprios projetos e processos.

Combinado a isso, há, ainda, um aspecto específico do capitalismo dependente cujos desdobramentos têm a capacidade de determinar as relações sociais existentes entre os setores da sociedade: a superexploração. O aparato estatal, nesse sentido, tende a dar continuidade à reprodução capitalista por via da superexploração da força de trabalho, apoiando-se, contudo, na condução de práticas autoritárias que garantam sua legitimidade como equipamento dominante e superior à sociedade. É nessa linha que o Estado se constitui, portanto, de mecanismos de coerção para garantir sua “soberania”, remetendo à compreensão colocada por Osório (2014) de que coexistem formas diferentes e desiguais do exercício da soberania no âmbito do sistema capitalista mundial, sendo esta uma característica estrutural dos Estados capitalistas — dependentes ou não — pois têm como objetivo reiterar sua posição de dominação na sociedade.

Embora o Estado brasileiro seja constitucionalmente democrático, as contradições inerentes ao sistema capitalista provocam a iminência de ações autoritárias, coercitivas e, até, intervencionistas advindas dos governos em vigor e do próprio aparelho estatal. Dessa maneira, a manutenção da superexploração enquanto estratégia para acelerar o processo produtivo resulta na completa omissão do Estado frente às necessidades e demandas de imensa parcela da classe trabalhadora, favorecendo, então, a produção voltada ao mercado externo e uma quantidade ínfima da população que está relacionada ao mercado nacional que, como argumenta Osório (2014, p. 208), foi gerada “em meio à aguda concentração da riqueza”.

Ainda sob a perspectiva trazida pelo autor, entendemos que tais processos originam uma série de conflitos e danos sociais, a exemplo da ampliação no índice de pessoas subempregadas e desempregadas devido, especialmente, à expansão restrita da estrutura produtiva²⁹, o que, para além disso, também prejudica os trabalhadores ativos na medida em

²⁹ Segundo o autor, essa estrutura produtiva estava orientada a negligenciar as necessidades e demandas de grande parte da população, como mencionamos no texto, de forma a eliminar ou incluir superficialmente esta população ao âmbito do mercado econômico e, ainda, intensificar os mecanismos de superexploração que tanto acomete os trabalhadores. (OSÓRIO, 2014).

que alarga-se, consequentemente, a intensidade e a jornada de trabalho, bem como há o crescimento do número de pessoas em algum nível de pobreza e miséria no país (OSÓRIO, 2014).

Nessa perspectiva, é interessante abordar o aparecimento e adesão do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que parece emergir no âmbito das tensões e relações do Estado e da sociedade civil organizada do campo progressista, considerando seu papel de destaque nas discussões internacionais sobre o direito humano à alimentação, bem como sua influência na elaboração de políticas sociais, programas e projetos referentes à temática da alimentação adequada. A concepção de SAN, em suas origens, tem ligação direta com a capacidade de abastecimento e fornecimento de alimentos dos países, ou seja, a determinação de SAN de um país poderia ser medida através da garantia ou escassez de alimentos disponíveis naquela determinada localidade (BELIK, 2012).

Assim, as primeiras disposições sobre a SAN estão vinculadas ao contexto vivenciado no continente europeu, do início do século XX, devido, principalmente, ao cenário constante de conflitos e devastações resultantes das guerras. Entretanto, ao longo das décadas seguintes, o conceito sofreu alterações de forma continuada, tornando-se mutável de acordo com os desdobramentos dos organismos internacionais e, em particular, considerando as singularidades e mudanças societárias de cada país. Desse modo, o conceito de SAN começa a ser introduzido e ter destaque no Brasil a partir dos anos 1980, tido, portanto, como algo ainda novo no contexto político nacional (BELIK, 2012 e AMARAL; BASSO, 2016).

Partindo disso, alguns acontecimentos contribuíram para a popularização do termo SAN, destacando-se eventos como a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), sucedida em 1986, que tinha como uma de suas pautas a proposta de tornar a alimentação um direito humano; a própria Ação da Cidadania Contra a Fome, em 1993, apresentando-se como um dos organismos da sociedade civil que mais tiveram influência na propagação do conceito; a criação do Consea e a I CNSA em 1994; e o surgimento do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)³⁰, em 1998, revelando-se como fortes demarcadores do espraiamento do conceito de SAN no país (AMARAL; BASSO, 2016).

³⁰ Atualmente foi acrescido o termo “Soberania” à nomenclatura, tornando-se, então, “Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)”. Uma das principais contribuições do órgão tem sido proporcionar o estreitamento na relação entre Estado e sociedade civil, com vistas a intensificar a fiscalização e a efetivação de políticas públicas. Mais informações sobre o FBSSAN, a saber: <https://fbssan.org.br/>.

Sobre a relevância da Ação da Cidadania contra a Fome, torna-se interessante mencionar que a mobilização produzida pela Ação potencializou diversas transformações na sociedade, principalmente no sentido de alterar o *status quo* no cenário brasileiro de desigualdades. Como resultado desse movimento, originou-se a estruturação de comitês com enfoque direcionado ao combate à fome, fortalecendo, desse modo, a organização da sociedade civil frente a temática da SAN, observando que “no final de 1995, existiam mais de 5 mil comitês operando em todo o país” (AMARAL; BASSO, 2016, p. 186).

Sob esse contexto, os desdobramentos da Ação da Cidadania contra a Fome realizam-se concomitantemente ao governo Itamar Franco que, diferentemente do governo Collor, apresenta maior abertura em relação à grave situação de fome vivenciada pelos brasileiros, incorporando tal questão na pauta governamental. Alinhado à isso, há a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em 1993, enquanto uma das realizações estratégicas do então governo, tendo como propósito traçar novas roupagens ao tratamento da questão alimentar, bem como fortalecer o eixo da relação entre Estado e sociedade civil (IPEA, 2014).

No decorrer desse cenário, há, ainda, a presença de atuações governamentais com caráter mais urgente, isto é, uma parcela das atividades de combate à fome voltava-se ao atendimento imediatista da questão, sem chegar, de fato, às raízes do problema. Entretanto, paralelo a isso, havia a “ampliação do conceito de Segurança Alimentar, incorporando a garantia de acesso a alimento seguro (controle de qualidade dos alimentos) e em condições adequadas a seu armazenamento” (MACEDO *et al.*, 2009, p. 38).

É válido, neste momento, atentarmos à importância do Mapa da Fome, cuja formulação foi impulsionada através de ações do Movimento pela Ética na Política, que tinha Betinho como um de seus integrantes. Tal proposta teve seu desenvolvimento articulado pelo Ipea, em 1993. Nessa linha, a publicação do documento “Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar”³¹ trouxe importantes contribuições para a nação brasileira e, principalmente, para a dimensão política, observando que os indicadores utilizados no Mapa trouxeram a informação de que havia “32 milhões de pessoas que não se alimentavam adequadamente” no Brasil (IPEA, 2022, p. 10), tornando-se, pois, o primeiro momento em que se teve dados da proporção real e concreta da situação da fome no país.

³¹ Peláez (1993). Acessar documento na íntegra: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11220>.

Identifica-se, no entanto, a existência de diversas definições a respeito da SAN, sendo interessante, neste trabalho, abordar a conceituação trazida por Cruz (2017) ao afirmar que trata-se de um conceito amplo, abrangendo aspectos que vão além do direito à alimentação. Como bem disserta a autora, a SAN também avança sobre elementos associados ao processamento, industrialização, comercialização, abastecimento e distribuição do alimento e da água, buscando efetivar a atenção à saúde, sobretudo nutricional, “da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social” (CRUZ, 2017, p. 08). Não apenas, a autora enfatiza a capacidade da SAN em promover a implementação de políticas sociais públicas e mecanismos de sustentabilidade baseadas no respeito às diferenças étnicas, raciais e sócio-culturais do país, além da elaboração de conhecimento e informação acessíveis a todas as pessoas.

Nessa perspectiva, é imprescindível apresentar os programas e políticas de combate à fome e insegurança alimentar que permitiram estruturar a trajetória para a consolidação do SISAN. Com a primeira vitória de Lula, criou-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)³² em 2003 e, nesse mesmo ano, foi inaugurado o Programa Fome Zero, que concedeu a inclusão do problema da fome na agenda política brasileira, objetivando a redução do crescimento alarmante da miséria no país (ARAÚJO, 2013).

No entanto, somente após a realização da II CNAN, em 2004, há, de fato, um direcionamento concreto à solidificação desse direito, levando-nos ao sancionamento da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006. A LOSAN, nesse sentido, materializa-se num marco para a trajetória da SAN no Brasil, uma vez que cria o SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006).

Diferentemente da maioria das ações governamentais elaboradas até sua implementação, o SISAN compromete-se em seguir os princípios da universalidade e equidade, distanciando-se do caráter pontual, paliativo e focalizado dos projetos e programas realizados anteriormente (CRUZ, 2017). À vista disso, a participação social constitui um valioso fator capaz de contribuir na formação das políticas e planos da SAN, estando presente em todas as fases do seu processo de construção, nas três esferas do governo — municipal,

³² No ano seguinte à criação do MESA, em 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual unificou as funções e competências atribuídas ao MESA ao Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2011).

estadual e federal. Aliás, o comprometimento do SISAN é, também, pela “preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas” (CRUZ, 2017, p. 08) e pela transparência de sua atuação e recursos utilizados, sejam de natureza pública ou privada.

Para tanto, o SISAN se constitui de equipamentos capazes de assegurar o direito ao acesso regular e permanente à alimentação em quantidade e qualidade suficientes para o ser humano, tendo como parte integrante entidades como a CNSAN, Consea, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), assim como outras instituições que estão situadas nas esferas da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, privadas ou não, com ou sem fins lucrativos, que respeitam e se comprometem aos princípios e diretrizes determinados pelo SISAN (CRUZ, 2017).

No horizonte das atribuições do SISAN ressalta-se, ainda, o eixo que se propõe a acompanhar, avaliar e monitorar a situação da SAN nas regiões do território brasileiro. Além disso, dentro do processo de consolidação do SISAN, um aspecto interessante é a necessidade de preenchimento de algumas condições mínimas, isto é, pré-requisitos para a integração dos municípios, estados e Distrito Federal ao Sistema. Esse movimento foi feito para que se tivesse um certo controle, bem como melhores adequações referentes às instâncias integrantes do SISAN, estando estes pré-requisitos inscritos no Decreto nº 7.272/2010³³, que institui a PNSAN e dá outras providências (BRASIL, 2011).

Nessa perspectiva, um ofício governamental que trata sobre as orientações relacionadas à adesão estadual e municipal ao SISAN traz a importância da articulação estabelecida entre Consea e CAISAN, sendo esse aspecto entendido como elemento imprescindível para o processo de consolidação do Sistema, tendo em vista as atribuições exercidas por ambos. Para melhor ilustrar, o fluxo se dava através de campanhas mobilizadoras realizadas pelas CAISANs estaduais, que tinham como principal propósito fornecer auxílio e orientações referentes à adesão dos municípios ao SISAN. Enquanto isso, os Conseas estaduais ficavam responsáveis por dar prosseguimento à integração dos municípios interessados e, nessa atividade em particular, eram incumbidos de fiscalizar os cumprimentos dos pré-requisitos, sendo atribuídos a capacidade de aprovar ou invalidar sua adesão (BRASIL, 2014).

³³ O Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, na íntegra: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

Uma vez que os municípios e estados têm sua adesão ao SISAN concluída, há certos benefícios que estes podem acessar por estarem vinculados ao Sistema, obtendo, por exemplo, maior facilidade em adquirir suporte no que tange aos planos criados para implementar a SAN no território; a garantia de uma maior dimensão, a nível municipal e estadual, relacionada ao desempenho dos programas e projetos ligados à SAN, assegurando proximidade no seu monitoramento; e, ainda, a “participação na articulação das políticas públicas voltadas ao alcance de SAN e DHAA, bem como viabilizar a operacionalização de programas de forma integrada e sustentável” (BRASIL, 2014, p. 02).

A exposição de todos esses elementos foi necessária, em primeiro lugar, tendo em vista que “para alcançar o seu propósito maior, é preciso que o SISAN seja integrado por todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à SAN e que estimule a integração dos diversos esforços entre governo e sociedade civil [...]” (BRASIL, 2011, p. 29), isto é, o processo de adesão e permanência das instâncias vinculadas ao Sistema é imprescindível para que suas funcionalidades e competências possam ser cumpridas devidamente. É interessante, nesse sentido, pensar como o processo de descentralização, no caso específico do SISAN, pode proporcionar bons resultados. Isso acontece, podemos pontuar, ao observarmos uma disposição mais sistêmica e abrangente de suas ações propostas, sobretudo por levar em consideração as particularidades regionais, estaduais e municipais do nosso país, tão marcadamente desiguais.

É válido ressaltarmos a potencialização de alcance do SISAN quando articulado a outras políticas sociais públicas. Nesse caso, destacamos a importância de articulação do Sistema com as políticas voltadas à questão feminina, considerando a posição de vulnerabilidade em que se encontram as mulheres no contexto histórico e sociocultural brasileiro, sendo esta uma categoria majoritariamente afetada na sociedade. Bravo *et al.* (2020) enfatiza como tem ocorrido a ampliação de famílias comandadas por mulheres, especialmente nos últimos anos, bem como têm se multiplicado o número de mulheres que residem sozinhas com seus filhos, não esquecendo, ainda, da inserção destas no mercado de trabalho formal ou informal. Sobre isto, Behring (2019) salienta que a força de trabalho proveniente do pauperismo é predominantemente feminina e, se feitos os recortes regionais e de raça, concentram-se, sobretudo, nas populações não branca, nordestina e nortista.

Reforçamos, ainda, o entendimento de que as mulheres compõem um segmento historicamente menos favorecido socialmente, uma vez que “as desigualdades estruturais de

gênero, fruto de uma cultura patriarcal, [...] fazem com que as tarefas domésticas continuem sendo realizadas por mulheres" (BRAVO *et al.*, 2020, p. 217), sendo bastante difícil a discussão objetiva, para fins de mudanças efetivas na sociedade, acerca de temas como a dupla — ou tripla — jornada de trabalho cuja parcela da população feminina necessita se sujeitar a fim de garantir sua subsistência.

À vista disso, podemos relacionar a política de Assistência Social como uma ação potencializadora do SISAN, capaz de assegurar às famílias atendidas pela política a garantia da alimentação por intermédio da distribuição de cestas básicas, por exemplo. Ademais, cabe aprofundarmos esta questão quando observamos que 58% das pessoas idosas beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) são do sexo feminino (BRAVO *et al.*, 2020), revelando a realidade alarmante de que a população de mulheres no Brasil está mais sujeita às repercussões negativas e/ou positivas que dizem respeito às políticas sociais públicas.

É interessante abordarmos, ainda nesse contexto, que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi responsável pelo desenvolvimento de políticas como a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), de 2013, bem como envolveu-se na institucionalização de programas e políticas ligadas ao combate à fome e insegurança alimentar e nutricional, sendo parte decisiva na implementação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), de 2003; no desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), também de 2003; e na consolidação do PNAE. Os autores Paula, Gómez e Tracz (2017) argumentam que a extinção e desapropriação de ministérios como este fortalecem o abandono e negligência frente às políticas sociais públicas, tal como põe um fim no diálogo que é necessário para a efetivação da relação entre Estado e sociedade civil.

Com efeito, a necessidade de criação de formas para a estruturação e planejamento de ações relacionadas à operacionalização da SAN e do DHAA faz surgir o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN), cuja primeira edição traçava metas para os anos de 2012-2015, alinhado à outros movimentos governamentais como a realização das Conferências Nacionais de SAN e o lançamento do Guia Alimentar para a População Brasileira, em 2014. A segunda edição do PlanSAN (2016-2019), lançada já no governo

Temer, trouxe maior estreitamento da questão alimentar com a saúde, aspecto que pode ser compreendido como um avanço em relação ao plano elaborado anteriormente³⁴.

Nessa perspectiva, de modo a dar continuidade ao capítulo, abordaremos, no próximo item, o processo de desmantelamento das políticas sociais públicas que têm como dever a viabilização do DHAA. Traçando um caminho desde os primórdios do pensamento neoliberal no Brasil até a difusão da prática do agronegócio brasileiro, trazemos uma reflexão relativa aos desmontes propiciados pelos diferentes governos do país, uma vez que o referido direito revela-se como uma política governamental e não de Estado.

3.2 A processualidade do desmonte do direito humano à alimentação: do neoliberalismo ao agronegócio

Como mencionado anteriormente, o presente item possui a finalidade de delinear o trajeto das ações governamentais que ensejaram a processualidade do desmonte do direito humano à alimentação no Brasil. Para tanto, continuaremos na trilha das contradições inscritas no âmbito das funções do Estado trazidas por Mandel (1982) e Osório (2014), especificamente expostas no item anterior.

Inicialmente, é legítimo afirmar que o aprofundamento das desigualdades sociais brasileiras — que rebatem nos números da fome — agravou-se diante da adoção do ideário neoliberal no país a partir de 1990 (FAGNANI; TEIXEIRA, 2019). Embora a adesão à doutrina tenha ocorrido tardiamente se comparada a outros países capitalistas, as políticas de ajuste e reformas orientadas pela lógica do neoliberalismo no Brasil possibilitaram, como sinalizam Fagnani e Teixeira (2019, p. 118), uma sequência de “sabotagens” que resultaram, sobretudo, na constante desregulamentação dos direitos sociais e na ampliação das relações flexíveis da sociedade.

Sob essa perspectiva, o cenário que se desdobra, logo nos primeiros anos após a consumação da Constituição Federal de 1988, é um insistente projeto de inviabilização da cidadania duramente conquistada, apoiado em estratégias que facilitavam a desfiguração dos direitos constitucionais aprovados recentemente. Isto nos leva ao entendimento de que os direitos e princípios escritos na Constituição não foram plenamente efetivados, na medida em

³⁴ Entretanto, Guerra (2022, p. 7) observa certas restrições, visto que “ainda não são mencionados nestes documentos as populações que vivem em situação de rua, albergues, orfanatos e a população carcerária”, isto é, o apagamento de tais grupos populacionais representa, ou mesmo dá indícios, das prioridades da agenda governamental ultraneoliberal, além da não execução do direito humano à alimentação para todos os brasileiros.

que o âmbito do Estado estava direcionado à doutrina neoliberal e às ações estabelecidas pelos países do capitalismo desenvolvido e imperialista (OSÓRIO, 2014), iniciando, assim, um momento na história em que “contrarreformas liberais e conservadoras, antagônicas à precária cidadania recém-conquistada” (FAGNANI; TEIXEIRA, 2019, p. 119) multiplicavam-se com o propósito de manutenção da ordem capitalista vigente.

Nessa linha, podemos mencionar os governos FHC (1995-2002) como um período que possibilitou a gradual desconstrução dos direitos sociais, em especial dos direitos sindicais e trabalhistas, visto que supriu e fez regredir os direitos previdenciários do povo brasileiro, descumprindo totalmente as normas constitucionais referentes à seguridade social (FAGNANI; TEIXEIRA, 2019). É válido afirmar, pois, que os impactos causados pelo neoliberalismo acentuaram, também, as estratégias estatais de desarticulação social da classe trabalhadora, dificultando, notadamente, os mecanismos de participação popular e de inserção da sociedade civil no ambiente político.

O que se observa no Brasil, então, é uma conjuntura que visa minimizar as manifestações da questão social aos “mais pobres dentre os pobres” (FAGNANI; TEIXEIRA, 2019, p. 119), fundamentada, especificamente, em preceitos antidemocráticos como a focalização de políticas sociais públicas e a privatização de espaços estatais, na medida em que a desigualdade e injustiça social tornam-se favoráveis à lógica capitalista de acumulação.

Partindo desse ponto de vista, há, ainda, o destaque para a questão da reforma agrária que, sob a constante afronta dos governos neoliberais, transforma o enfrentamento à desigualdade inadiável. Essa problemática combinada à deslegitimação diante do agravamento da fome que acomete a população brasileira, foco deste trabalho, bem como a desestruturação gradual do direito humano à alimentação adequada e saudável, são situações atravessadas, de forma direta, pelas ofensivas do chamado agronegócio. Semelhante ao neoliberalismo, sua construção conceitual é tida como recente no cenário nacional, datando da década de 1990, enquanto sua caracterização aponta para um “modelo de desenvolvimento da agricultura capitalista” (SOUZA, 2019, p. 52), ou entendido, muitas vezes e de modo generalista, como uma ação processual que introduziu o caráter industrializador para a dimensão da agricultura brasileira.

Na verdade, se levarmos em consideração o fator da industrialização da agricultura brasileira como um dos elementos que compõem e estruturam o agronegócio, podemos,

portanto, visualizá-lo enquanto um produto resultante da Revolução Verde. Isso acontece, principalmente, devido aos avanços tecnológicos e mecanização inseridos no campo por meio dessa Revolução, que foram herdados e transformados em novos mecanismos de exploração e lucratividade pelo agronegócio, demarcando os vestígios de um “padrão de exploração dos recursos naturais e do trabalho humano [...]” nesta primeira década do século XXI” (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 134).

Como elucidado por Carneiro *et al.* (2015), o agronegócio representa, no território brasileiro, a hegemonia de um modelo de produção agrária. Mas não apenas isso, tal hegemonia traz importantes significados, especialmente, ao personificar e tornar palpável o espalhamento e instalação do capitalismo dentro da área rural, inaugurando novas formas de expropriação nesse espaço. Esse aspecto nos leva às proposições ideológicas que tentam instituir o agronegócio como produtor de grandes riquezas para o Brasil, quando na verdade “o conteúdo do projeto social que lhe fundamenta está atrelado à concentração [de terras] e exploração” (SOUZA, 2019, p. 60).

Sobre isto, Stedile (2012) apresenta como fato inegável a concentração da propriedade da terra nas mãos de proprietários capitalistas, sucedendo na expulsão de um número exorbitante de trabalhadores rurais e do campo que não tiveram escolha senão “migrar para as fronteiras agrícolas, em busca de novas terras” (STEDILE, 2012, p. 644) ou para a cidade e demais áreas urbanas. Nesse contexto, a produção e as técnicas da agricultura são desenvolvidas sob o enfoque capitalista, ao que transforma a atividade num exercício lucrativo com fins de expandir perpetuamente as forças produtivas do capital na produção e para a produtividade agrícola.

Todavia, o uso intensificado da tecnologia e mecanização na agricultura capitalista produz mazelas que afetam gravemente a “natureza econômica, social, política e ambiental” (STEDILE, 2012, p. 645) da sociedade como um todo, devido ao desmatamento desenfreado; à degradação do solo; e à contaminação dos rios e águas causados em razão do capital. Em outros termos, as consequências geradas pelo exercício do agronegócio equivale a uma forma de agressão ao meio ambiente e às populações que utilizam o campo como meio de subsistência e até mesmo a população que reside nas cidades, uma vez que os venenos agrícolas e agrotóxicos³⁵, por exemplo, acometem os alimentos e produtos comercializados

³⁵ Como consequência da consagração do agronegócio em território nacional, o Brasil passou a ocupar, desde 2008, as preocupantes primeiras posições no *ranking* de consumo de agrotóxicos em escala mundial, de acordo com dados da FAO.

nacionalmente. Portanto, nos alinhamos ao pensamento de Rodrigues (2015, p. 86), quando a autora afirma que “a agressividade do modelo agroquímico é incompatível com o alimento, com a vida”.

Podemos, dessa maneira, reforçar a questão da contradição entre o aumento da produtividade de alimentos, agora através do agronegócio, em contrapartida ao forte avanço da fome e dos níveis de insegurança alimentar no território nacional. Essa incompatibilidade torna-se ainda mais evidente ao passo que consideramos os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), nos anos de 2004, 2009 e 2013, em que os resultados de todos esses períodos apontam na direção de maiores índices de insegurança alimentar da população residente do meio rural, em comparação ao espaço urbano, que apresenta maiores graus de segurança alimentar (IPEA, 2022).

Ao longo dos anos, o prevalecimento da situação de insegurança alimentar no espaço agrário brasileiro é um aspecto bastante significativo, que exemplifica o não cumprimento do Art. 6º da Constituição, que assinala a alimentação como direito social. Não obstante, demonstra as faláciais ideológicas do agronegócio, em que se preza a narrativa de eficiência na produção de alimentos e de recursos econômicos injetados na infraestrutura do campo. Ocultando, portanto, aquilo que Oliveira (2015) denota como as consequências nefastas que envolvem a sua intervenção, com o aumento articulado das situações de conflito e violência exacerbada no campo, ao mesmo tempo que há expressões de repressão social com os empresários do agronegócio enxergando “na violência e na barbárie a única forma de manter seu patrimônio, expresso na propriedade privada capitalista da terra” (OLIVEIRA, 2015, p. 115).

Para além do que foi exposto, é imprescindível nos atentarmos para outros fatores que implicam na manutenção e agravamento da situação de insegurança alimentar das famílias do campo rural brasileiro. Há que se considerar, na verdade, as diversas expressões de desigualdades sociais existentes nesse espaço, indo além da desigualdade na concentração de terras que, por sua vez, têm relação com os altos índices de situação de pobreza dessa população (IPEA, 2014).

Aliado às precárias condições socioeconômicas, outras vulnerabilidades se fazem presentes, como a dificuldade no acesso aos serviços de saúde; à rede socioassistencial; e a restrição parcial dos recursos hídricos, considerando os longos períodos de seca. Devemos

elencar, ainda, a dimensão do baixo desenvolvimento escolar, observando que "as inovadoras políticas educacionais implementadas nas últimas décadas ficaram restritas à população urbana, denotando baixos indicadores educacionais para os povos do campo, das águas e da floresta" (IPEA, 2018, p. 104).

Diante desse cenário, é válido apresentarmos alternativas à barbárie sistematizada pelo neoliberalismo e, principalmente, pelo agronegócio brasileiro, ambos com parcela de responsabilidade na desarticulação do direito humano à alimentação adequada. Nessa linha, muitos estudiosos chamam atenção para a agroecologia, estando esse modelo de produção atrelado à preocupação de ofertar variedades em seu plantio, carregando a compreensão da importância da diversidade dos alimentos, não apenas para fomento da soberania alimentar³⁶, mas também com vistas a assegurar o equilíbrio ambiental. Dessa forma, faz contraste ao agronegócio que, como pontua Souza (2019), remonta aos moldes existentes no período colonial, recuperando o sistema de *plantations* e trabalhando com o desenvolvimento de monoculturas, tão prejudiciais à fertilidade do solo.

Com efeito, entendemos que o projeto com mais potencialidade de alcançar a dita Soberania Alimentar diz respeito ao modo de produção agroecológico. Isso acontece muito em função da amplitude desta concepção, principalmente ao nos atentarmos que as "necessidades alimentares são diferentes, de acordo com a região onde as pessoas vivem, dependendo das condições climáticas [...], respeitando a cultura, a produção e a diversidade local, e de que o alimento não serve apenas para matar a fome, mas para promover saúde" (RODRIGUES, 2015, p. 84), isto é, o alcance da soberania alimentar perpassa por outras questões que vão além da simples produção de alimentos, devendo considerar outras dimensões relevantes para a conquista do DHAA.

Nessa linha, é indispensável reconhecermos que a luta pela soberania alimentar não está desvinculada das lutas feministas, sendo este um movimento relacional que merece destaque especialmente ao considerarmos que a composição da população brasileira chega a marca de 51,1% de mulheres (IBGE, 2021). Diante da retrospectiva histórica e perpetuação da invisibilidade e do desrespeito a essa categoria, as mulheres brasileiras, enquanto maior

³⁶ A concepção ligada ao ideário da soberania alimentar é postulada, de acordo com a Via Campesina, enquanto um direito dos povos diante da escolha e definição dos meios de produção, assim como distribuição dos seus alimentos, remetendo, também, a luta que preza a manutenção do respeito às culturas plurais, de maneira a garantir alimentação adequada, saudável e diversificada para todos. É válido mencionar, ainda, que a própria PNSAN, em seu Art. 4º, parágrafo IV, tem como um de seus objetivos específicos: "Incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar" (BRASIL, 2010).

contingente populacional, são as que mais sofrem com as assimetrias sociais e são condicionadas, consequentemente, a um papel de subalternidade social. Ademais, quando fazemos um recorte voltado à situação das mulheres negras, periféricas e do campo, os indicadores sociais tornam-se ainda mais violentos e nefastos, ilustrando as situações cotidianas de violações e do não acesso aos direitos sociais básicos.

Partindo dessa perspectiva, trazemos à luz a relevante discussão sobre o conceito de “feminização da pobreza” que, segundo Freitas (2008) diz respeito à percepção e incidência de um processo gradual — emergente nas últimas décadas — que vem transformando as mulheres em pessoas mais empobrecidas do que os homens. Essa conceituação não nasce do acaso; é a materialização do que é constatado em diversas pesquisas sobre desigualdade social e condições de pobreza no país, portanto, as mobilizações da sociedade civil vinculadas à luta feminista não devem estar descoladas da luta pela efetivação do DHAA, sobretudo quando verifica-se que essa categoria é a mais atingida pela fome.

No entanto, o que se observa no contexto nacional, em particular a partir do golpe aplicado em 31 de agosto de 2016, é a perpetuação das ameaças neoliberais diretamente refletida em ataques radicais e antidemocráticos que originam ainda mais prejuízos para a classe trabalhadora. Revela-se, então, como esse período caracteriza o desfecho da precária formação da cidadania brasileira, bem como significa uma ameaça à construção de novas formas de democracia (RIZZOTTO, 2016), na medida em que o país é direcionado a seguir um projeto de política ultraneoliberal e conservador onde, conforme Rizzotto (2016, p. 05), “uma minoria se apropria vorazmente da riqueza produzida enquanto grandes maiorias são colocadas nos limites da sobrevivência”.

Quando vinculado à questão da fome e alimentação no Brasil, o golpe que elegeu Michel Temer à presidência da república é carregado de desdobramentos que remetem à abrangência das desigualdades sociais reduzidas na década passada em virtude das políticas públicas que foram capazes de eliminar o Brasil do Mapa da Fome (FAO, 2014 apud RIZZOTTO, 2016). Logo, os mecanismos e estratégias de redução dos direitos sociais convertem-se na acentuação dos índices de exclusão e marginalização social das classes subalternas, haja vista a reforma trabalhista e da previdência — responsáveis pelo alargamento da precarização e flexibilização das relações de trabalho — e a promulgação da EC nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecendo um limite para os gastos públicos, como saúde e educação, por um período de 20 anos desde o início de sua vigência.

Em termos de retrocesso diante das políticas sociais implementadas até o momento de sua promulgação, a EC nº 95 representa uma transformação irreparável na estrutura governamental brasileira visto que legitima um ajuste fiscal permanente, desconsiderando, desse modo, uma eventual melhoria na situação socioeconômica pelas próximas duas décadas (ENTENDA..., 2016 apud MUSTAFÁ; ANSELMO; SILVA, 2018).

Não apenas, é evidente que a tomada do poder a partir do golpe de Estado imprimiu algumas outras mudanças negativas, a exemplo da extinção de muitos ministérios relevantes como o MDA³⁷. Paula, Gómez e Tracz (2017) salientam a preocupação com que os movimentos sociais e sindicais relacionados ao campo acompanharam este problema, tendo sido formulados inúmeros manifestos reivindicando o retorno do MDA. Os autores, nesse sentido, explicitam a importante atuação do Ministério na perspectiva da ampliação de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de 1996, e na abertura para a participação popular nas pautas pertinentes à reforma agrária, agricultura familiar e política de desenvolvimento agrário³⁸.

Fomentando a discussão, existia uma mobilização em torno da avaliação dos níveis de SAN no território nacional, como previsto pela própria PNSAN e SISAN, organizados através de Oficinas de Trabalho para monitorar os resultados e indicadores referentes, também, às metas estabelecidas no PlanSAN 2016-2019. Contudo, a realização desta atividade ficou prejudicada devido a obstáculos orçamentários, observando que os recursos econômicos necessários para o monitoramento eram associados a agenda orçamentária da Consolidação do SISAN que, como pontua Guerra (2022), obteve um corte de impressionantes 34%, ou seja, o governo Temer reduziu os R\$13,4 milhões anteriormente inscritos no planejamento anual de 2016 para apenas R\$8,7 milhões, em 2017.

A redução dos gastos com o âmbito social, sentenciadas e multiplicadas durante o governo Temer e sua agenda ultraneoliberal, acabam promovendo a descontinuidade de ações, programas e projetos direcionados à SAN, ou seja, provocam inconstâncias extremamente desfavoráveis, não apenas à população que acessa tais políticas públicas mas também no

³⁷ Outros ministérios bastante importantes foram extintos após a aplicação do golpe de 2016, entre eles: “o Ministério das Mulheres”, “da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos”, “da Ciência e Tecnologia” [...] entre outros” (PAULA; GÓMEZ; TRACZ, 2017, p. 79).

³⁸ Cabe destacar que, além destes, programas como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), de 2003; o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), de 2004; o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR), de 2008; e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), também de 2008, tiveram origem no MDA.

alcance das proposições inscritas nesses documentos. Nesse alinhamento, é por conta do cenário pós-golpe, marcado por intensas interrupções e negações, que Guerra (2022, p. 09) aponta que “na medida em que o SISAN, o SUS e o SUAS estão sendo enfraquecidos, a sociedade tem reduzida a sua capacidade no monitoramento do cumprimento das obrigações do Estado, como de garantir o DHAA, a saúde e a assistência social”.

4. O VÍRUS E O BOLSONARISMO: O BRASIL VOLTA AO MAPA DA FOME

Diante dos fundamentos introdutórios trazidos até aqui, seguimos analisando e refletindo criticamente as consequências danosas advindas dos desdobramentos desse longo processo situado sob a perspectiva neoliberal do Estado brasileiro. O resultado dessa análise possibilitou compreender e visualizar, de forma concreta, as contradições que permeiam os discursos continuamente propagados nas diferentes conjunturas brasileiras, especialmente nos anos 2019-2022.

O percurso metodológico realizado para a concretização da análise se deu, principalmente, mediante análise de documentos, considerando que este se caracteriza como um procedimento de metodologia bastante relevante e decisivo para a execução da pesquisa, sobretudo no campo das ciências humanas e sociais (CECHINEL, 2016). Certificamos que os instrumentos utilizados são capazes de propiciar um melhor entendimento acerca do que foi exposto no decorrer do trabalho, estando sob o respaldo de todo o contexto histórico e socioeconômico do Brasil, exibidos nos capítulos anteriores. Para tanto, recorremos aos documentos “I Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, de 2021, e “II Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, de 2022, ambos realizados pela Rede PENSSAN.

Após a seleção dos documentos, organizamos e classificamos os dados coletados de acordo com os elementos idênticos e/ou semelhantes — considerando que os documentos analisados são da mesma natureza, isto é, são provenientes da mesma instituição —, assim como elaboramos, ainda, outras categorias de análise a fim de agregar positivamente no processo de verificação e estudo dos dados apurados. No entanto, reconhecemos as possíveis lacunas suscitadas pela insuficiência de informações disponíveis nos documentos encontrados, uma vez que “é impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta, às vezes, tão incompleto, parcial ou impreciso” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 08).

Em concordância com o que os autores Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) sugerem como meio necessário para a verificação da procedência do documento a ser analisado, identificamos o momento conjuntural, político e socioeconômico em que os determinados materiais foram elaborados, produzidos e publicados, de forma a aprimorar as etapas de

investigação e interpretação de dados, pois, como propõe May (2004, apud SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), os documentos não existem de maneira isolada, ou seja, é fundamental que haja conhecimento e embasamento teórico que possibilite sua compreensão.

Ao longo deste último capítulo elucidamos os resultados obtidos por meio da análise realizada, tendo como foco a situação da fome e insegurança alimentar e nutricional em que se encontra enorme parcela da população brasileira, bem como as condições socioeconômicas que agravam e permitem a continuidade deste cenário diante da conjuntura recentemente apresentada.

4.1 A fome e insegurança alimentar no cenário brasileiro antes da chegada do bolsonarismo e da Covid-19

De início, cabe fazermos um balanço em relação às ações voltadas ao enfrentamento da fome no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. É importante relembrar que a alimentação, nesse período, não se constituía enquanto um direito social garantido aos brasileiros, nesse sentido explicita-se o início de respostas do Estado sobre a problemática somente nos anos 1940, durante o governo Vargas. No entanto, é válido constatar que o alcance dessas ações não era universal, isto é, as poucas estratégias, programas e projetos de combate à fome abarcavam apenas a parcela de brasileiros que possuía vínculos empregatícios formais, deixando de fora os trabalhadores informais, rurais e todos aqueles que não eram considerados cidadãos pelo governo varguista.

Com isso, verificou-se mobilizações da sociedade civil em busca de fomentar o debate acerca da consolidação de uma política social de enfrentamento à fome, movimento reivindicatório que seguiu até o período do regime ditatorial, quando se retraiu devido às repressões dos militares. Nesse período há poucos avanços relacionados à atuação do Estado na questão da fome, uma vez que os governantes militares extinguiram os programas mais relevantes de combate à fome criados até então e os substituíram por outros, igualmente fragilizados e sem capacidade de produzir mudanças concretas na realidade brasileira. As ações assistenciais e assistencialistas, mediadas pelo Estado brasileiro no período anterior à redemocratização, configuram-se num patamar de negação da fome enquanto produto da sociabilidade capitalista, desvinculando-a das desigualdades socioeconômicas e atentando-se apenas para o caráter biológico deste fenômeno.

Com a efervescência provocada pelas mobilizações em prol da redemocratização brasileira, culminando no processo da ANC e a promulgação da nova Constituição, a questão da fome permanece crescente no Brasil embora a alimentação não esteja inscrita enquanto um direito social garantido pelo Estado. Nesse sentido, a década de 1990 foi marcada pela ascensão das organizações da sociedade civil no enfrentamento à fome, com destaque para a Ação da Cidadania contra a Fome e o trabalho executado pelas Pastorais que, de formas diferentes, buscavam trazer o holofote para essa problemática que atingia milhões de brasileiros à época. Além disso, acontecia a introdução da política neoliberal neste período, mais precisamente durante os governos de FHC, quando as ações assistenciais e assistencialistas de enfrentamento à fome passaram a ser mediadas sob o molde do neoliberalismo. Com efeito, os programas e projetos criados tinham um caráter focalizado e seletivo, como o Programa Comunidade Solidária, demarcando que as respostas almejadas pelo Estado estavam vinculadas ao teor emergencial da fome, propagando e perpetuando ações estratégicas fragmentadas e descontínuas.

Ainda nessa linha, como ilustrado nos capítulos anteriores, a chegada do governo lulista proporcionou certos avanços na questão da fome, com a aprovação da PNSAN, estruturação do SISAN e demais programas de transferência monetária que impactaram diretamente na vida dos brasileiros mais pauperizados. Contudo, não podemos perder de vista que, ainda situado em um governo progressista, programas como o Bolsa Família carregaram à época e, ainda hoje carregam, o caráter focalista e seletivo, para não falar das demais condicionalidades para sua concessão, isto é, não podemos negar a importância e o significado das políticas e projetos desenvolvidos pelo governo Lula, porém precisamos reconhecer a necessidade de transformação e desvinculação desse molde seletivo, no sentido de caminhar para a efetivação de políticas sociais realmente universais, de caráter público.

É a partir dessas reflexões que podemos situar as políticas brasileiras voltadas ao enfrentamento da fome e garantia da SAN enquanto frágeis, sobretudo por se tratar de políticas de governo, isto é, enquadram-se como políticas suscetíveis à mudanças nos períodos de alteração governamental, cujas prioridades orçamentárias ajustam-se de acordo com as agendas governamentais estabelecidas. Nesse sentido, a lacuna de 22 anos até a instituição da alimentação enquanto um direito social garantido na Constituição, somente em 2010, representa o atraso brasileiro em considerar a problemática da fome em seu tamanho real. Por isso, ressaltamos a urgência em superar políticas de governo, instáveis e

descontinuadas, para que a garantia à alimentação se torne uma política de Estado, capaz de proporcionar uma verdadeira melhoria na condição de sobrevivência dos brasileiros por caracterizar-se como perene, possibilitando mudanças que perdurem por mais de um mandato.

É pertinente traçarmos algumas características que transcorreram no cenário mais recente, mas ainda anterior à chegada do bolsonarismo ao poder. Com efeito, uma das categorias que merece destaque devido aos altos índices encontrados na análise dos documentos refere-se ao poder de compra da população, observando que este é um importante indicador na constatação do acesso e aquisição de alimentos e, por consequência, auxilia na visualização dos níveis de SAN de qualquer localidade, sobretudo num país tão grande em extensão territorial como o Brasil.

Iniciamos a exposição da análise a partir dos resultados divulgados pelo DIEESE (2017), através da classificação indicativa do Índice de Custo de Vida (ICV). Os dados analisados revelam que a questão da alimentação obteve elevação de 3,95%; habitação de 4,10%; saúde de 1,98%; e transporte de 6,05%, diagnosticando, ao lado do crescimento de outras dimensões contabilizadas na pesquisa, o aumento do ICV em totais 3,89% no ano de 2018. Isto é, reporta-se o aumento significativo do custo de vida das famílias mais pauperizadas desde o início de 2016, com maiores despesas referentes aos elementos trazidos acima.

Alinhado aos estudos do DIEESE, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)³⁹ — realizada pelo IBGE em 2017/2018 e divulgada tardivamente em 2020 — também reforça que as condições de vida dos brasileiros estavam cada vez mais precarizadas. A pesquisa corroborou na reafirmação da fome enquanto um fenômeno crescente no Brasil, tornando possível, por meio da categoria Índice de Perda de Qualidade de Vida (IPQV), observar a predominância de diversas dimensões às quais a população tem se tornado privada do acesso ou possui acesso restrito, como é o caso da saúde e alimentação, que são analisadas de forma conjunta pela pesquisa, cujos resultados apontam que a perda da qualidade de vida neste tocante foi de 14% (IBGE, 2020). Tal expressão demonstra que parcela significativa da população já apresentava problemas no acesso aos direitos sociais básicos mesmo nos anos anteriores à eclosão do bolsonarismo e da Covid-19.

³⁹ A POF tem o objetivo de produzir um material informativo acerca da questão orçamentária doméstica dos brasileiros e, através das análises dessas despesas, busca organizar um perfil sobre a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, a análise desses documentos permitiu a constatação de que já no período do governo Temer (2016-2018) existia um movimento de corrosão do poder de compra e consumo das classes mais empobrecidas, enormemente marcada pela variação da inflação e da falta de reajustes adequados às necessidades de reprodução social da vida no valor do salário mínimo⁴⁰. É importante ressaltar, como fizemos anteriormente, que o governo Temer deu-se sobre a influência de um golpe de Estado aplicado contra a ex-presidente Dilma Rousseff, que culminou, como um de seus resultados, no ajuste fiscal representado pela EC nº 95 (TEIXEIRA; BOSCHETTI, 2019 apud SALVADOR, 2020). Nesse contexto, vale ressaltar que a Emenda possibilitou o impedimento da ampliação do orçamento destinado às despesas necessárias para a concretização das políticas públicas de educação, saúde, infraestrutura e ciência e tecnologia, bem como acabou com a determinação do recurso mínimo antes assegurado especificamente às áreas da saúde e educação (TEIXEIRA; BOSCHETTI, 2019 apud SALVADOR, 2020).

Outro documento analisado foi a Nota Técnica nº 27 emitida pelo IPEA, a qual relata os efeitos maléficos promovidos pela EC nº 95. A partir disso, entendemos que estimava-se a redução de cerca de 199 bilhões de reais, em 10 anos, e de 868,5 bilhões de reais, em 20 anos, dos recursos orçamentários destinados à Assistência Social, impactando diretamente na oferta e garantia dos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e o BPC (BRAVO *et al.*, 2020), impossibilitando, portanto, a superação da situação de pobreza e fome das famílias atendidas pela política⁴¹.

4.1.1 Notas sobre o fundo público, “o ajuste fiscal permanente” e o impacto nas políticas públicas

Em consonância aos elementos trazidos a pouco, acreditamos ser de imensa relevância desvendar o projeto do Estado brasileiro em que medidas contrarreformistas são constantemente propagadas como estratégia de manutenção da ordem vigente. Assim, podemos referenciar o ajuste fiscal como um processo contínuo no cenário brasileiro, cujos

⁴⁰ Outras ações que motivaram a corrosão do DHAA no Brasil enquanto o país estava sob a tutela de Temer referem-se à extinção do importante MDA e às reduções orçamentárias de programas ligados direta ou indiretamente à SAN, a exemplo do Programa Bolsa Família, do PAA e do Programa de Cisternas, sendo este último reduzido em 94% do seu montante original (VASCONCELOS *et al.*, 2019).

⁴¹ Sobre isto, Bravo *et al.* (2020) chama a atenção ao fato de que o Estado brasileiro transfere um montante maior de recursos públicos para o pagamento da dívida pública, por exemplo, do que para a concretização dos direitos sociais associados às políticas de saúde e assistência social, realidade que pode ser evidenciada diante dos dados apresentados no presente trabalho.

desdobramentos seguem a ofensiva neoliberal nos países que vivenciam as crises inerentes ao capital (BRAVO *et al.*, 2020).

Discorremos, então, sobre as particularidades sucedidas durante os anos 2019-2022, nos quais esteve em curso o governo do ex-presidente da república Jair Messias Bolsonaro que, junto à má condução da pandemia da Covid-19, favoreceu e estimulou o aprofundamento das mazelas sociais, especialmente no tocante ao baixo orçamento de operações “fundamentais para a garantia de uma proteção social mínima aos trabalhadores/as”, como chama a atenção de Salvador (2020, p. 10)⁴². Sobre isto, o autor destaca os aspectos prioritários do orçamento público brasileiro, evidenciando a discrepância dos valores designados pelo fundo público aos rentistas e ao enfrentamento da pandemia, sendo o valor destinado ao primeiro 40,22% superior ao valor destinado ao segundo (R\$ 165,89 bilhões). O que se observa no país são as consequências devastadoras ocorridas em função da negligência do Governo Federal frente às políticas sociais, que se mostraram fracas, descontinuadas e insuficientes perante os desafios apresentados pelas diversas frações da questão social, em especial o intenso desemprego e a fome⁴³.

Vale frisar, portanto, as críticas feitas por Fontes (2019) ao programa econômico de Bolsonaro, cujo a autora denomina como “resumido e brutal” (p. 3). Neste, o ex-presidente reafirma características que demonstram a perversidade das ações executadas em seu governo, cujos movimentos permitiam beneficiar a exploração da força de trabalho e a acumulação de capital, evidenciando o processo de expropriação dos direitos conquistados e respaldados constitucionalmente (FONTES, 2010; BOSCHETTI, 2016 apud BRAVO *et al.*, 2020), além da explícita propagação do “desprezo pela democracia e o controle e moralização de corpos e vidas” (BRAVO *et al.*, 2020, p. 218)⁴⁴.

⁴² Um exemplo disso foi a “grande inconsistência e ausência de aprofundamento sobre a política de saúde” (BRAVO *et al.*, 2020, p. 212) durante o período pandêmico que tanto assolou a população brasileira: a insuficiência de propostas para o aperfeiçoamento da saúde pública e do próprio SUS mostrou, diante da emergência da pandemia da Covid-19, o descaso escancarado do Estado em relação à população usuária dos serviços públicos.

⁴³ O autor reitera que “[...] segue em curso a drenagem de recursos do fundo público para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, que supera, com folga, em 2020, o montante das ações orçamentárias, asseguradas por medidas provisórias que abrem créditos extraordinários no orçamento fiscal e da seguridade social, para ações emergenciais para enfrentamento da calamidade pública da COVID-19” (SALVADOR, 2020, p. 13).

⁴⁴ Em seu programa econômico, o ex-presidente sustenta a intensificação das privatizações de empresas públicas/estatais; a redução da previdência social pública e sua mercadorização; o deslocamento da gestão de políticas públicas universais para o setor privado, abrangendo as políticas de educação, saúde e, até mesmo, meio ambiente; a contínua desvinculação das receitas e gastos da União, não contemplando as normas inscritas na Constituição; o insistente agravamento da redução dos direitos trabalhistas; e outros pontos descaradamente inconstitucionais e regressivos do ponto de vista da garantia de direitos da cidadania.

Diante disso, é perceptível que tal projeto estabelece uma política de austeridade que, como bem argumenta Salvador (2020), tem refletido consequências nos gastos públicos do país, acabando por desmantelar o montante — mesmo limitado — de recursos destinados às políticas sociais inscrito na Constituição Federal de 1988. Isto é, o governo Bolsonaro aderiu, entre outras coisas, medidas em razão do favorecimento do capital frente à disputa pelos recursos do fundo público, negligenciando, como sabemos, a cobertura e o financiamento das políticas públicas e serviços sociais destinados à população (BRAVO *et al.*, 2020). Logo, compreendemos que os antagonismos existentes na sociedade brasileira são aprofundados mediante a negação destes direitos, ao passo que as políticas públicas e gastos sociais em geral configuram-se como centro da atuação governamental que tem como finalidade a focalização e a mercantilização destes serviços.

4.2 O Brasil volta ao Mapa da Fome: expressões que subsidiaram retrocessos nos anos 2019-2022

De forma a iniciar a última etapa que compõe o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso, trazemos à luz a discussão acerca do desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em particular no contexto pandêmico da Covid-19. Nesse sentido, discutimos, a seguir, o processo de desmantelamento do Sistema, que possibilitou promover o processo continuado de desarticulação dos agentes envolvidos na garantia da SAN, a exemplo do Consea, colaborando para que o país retornasse ao Mapa da Fome.

Em termos introdutórios, podemos destacar que a desestruturação do SISAN iniciou-se por meio da Medida Provisória nº 870, lançada no primeiro dia oficial do governo de Jair Bolsonaro em 2019, referindo-se à extinção do Consea⁴⁵. Este ato dimensiona muito bem a ausência de importância, ou mesmo, prioridade, ao qual o Governo Federal direcionou à temática da SAN e às formas de enfrentamento à fome e insegurança alimentar e nutricional no país. Em conformidade a isso, a ação que extingue o Consea provoca um cenário de

⁴⁵ Com a publicação da MP nº 870/2019, houve algumas movimentações da sociedade civil organizada para reivindicar a reintegração do Consea. Dentre elas, a principal diz respeito ao “banquetão”, uma ação que tinha como objetivo entregar mais de 15 mil refeições ao redor do Brasil, como forma de chamar atenção para os retrocessos vividos no campo do direito à alimentação. Mais informações no site da FASE: <https://fase.org.br/pt/noticias/banquetaco-mobilizacoes-pelo-pais-defenderao-a-volta-do-consea-e-a-comida-de-verdade/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

incertezas e preocupações no tocante ao futuro da organização e mobilização da sociedade civil diante da luta pelo direito à alimentação adequada e saudável⁴⁶.

Alinhado a isso, o Observatório das Desigualdades (2022) chama atenção para a crescente fragilização da participação social — motivada pela desintegração do Consea — nos espaços que restaram, sobretudo nas esferas estaduais e municipais. Essa nova realidade atrela-se, principalmente, à perda da articulação a nível nacional anteriormente obtida, dificultando a comunicação entre elas e, por conseguinte, à própria formulação de atividades e projetos vinculados à SAN. Ocorre, portanto, um processo que pode ser definido como a desordenação das ações da sociedade civil, em que se torna quase palpável a sua debilidade e desmobilização, deixando milhões de brasileiros à mercê de “ações voluntárias e isoladas da sociedade civil” (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, p. 20), impossibilitadas de alcançar mudanças, de fato, estruturais.

Em concordância a isso, nos inclinamos sobre o Decreto nº 9.759/2019 que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (BRASIL, 2019), ou seja, o Governo Bolsonaro nega a importância dos espaços coletivos de participação e controle social na política, impossibilitando a aproximação popular diante dos debates e decisões relativas às políticas destinadas à estas populações. Para ilustrar esse aspecto, o Observatório das Desigualdades (2022) traz à luz o Decreto federal nº 10.713 de 2021, que delegou a volta da Caisan nacional, entretanto não trouxe consigo abertura para que na sua composição estivesse presente a sociedade civil, cabendo apenas a presença daqueles representantes do poder público, ou seja, há demonstração, mais uma vez, da desimportância atribuída a participação social no governo de Jair Bolsonaro. Sob essa perspectiva de regressão democrática, torna-se inviável a realização de Conferências e encontros, especificamente do Consea e referentes ao SISAN, sobretudo quando consideramos, mais tarde, os impedimentos impostos pelo alastramento da pandemia.

Para além desses danos, ficaram perceptíveis, também, outros impactos gerados pela extinção do Conselho. Castro (2019, apud PORTO *et al.*, 2022) configura a atuação do Consea como um fator determinante para a retirada do Brasil do Mapa da Fome no ano de 2014, levando em consideração o caráter de fiscalização exercido pelo Conselho, de modo

⁴⁶ Um fato interessante a pontuar é que a forma de participação social obtida via Consea serviu de exemplo positivo no cenário internacional, considerando que a reformulação do "Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU, ocorrida em 2009, inspirou-se no modelo brasileiro, especialmente no que diz respeito à criação do mecanismo da sociedade civil" (IPEA, 2022, p. 18).

que as demandas sociais apresentadas nos espaços coletivos eram analisadas e priorizadas com fins de assegurar e executar, de fato, o direito à alimentação adequada e em quantidade suficiente. Quando ocorre a extinção deste importantíssimo órgão no primeiro dia do Governo Bolsonaro, o que se observa é a descontinuidade do movimento antes realizado, havendo a possibilidade de “interferências e decisões politizadas” em favorecimento de grupos específicos, como argumenta Rodrigues (2020, p. 60 apud PORTO *et al.*, 2022, p. 951), desconsiderando totalmente as demandas e necessidades reais da população.

Em continuidade ao projeto de desmonte do SISAN pelo Governo Bolsonaro, o ex-presidente chegou a vetar, em 18 de junho de 2019, o inciso do projeto de lei que tratava sobre o retorno do Consea, cujo Congresso Nacional demonstrou significativo apoio a favor do apagamento definitivo da instituição, sendo contabilizado, no plenário, 162 parlamentares contrários e 299 parlamentares favoráveis à não recriação do Conselho (PORTO *et al.*, 2022). Cabe salientar que, dentre as várias manifestações discordantes desta decisão governamental, por meio de notas de repúdio e outras formas de protesto⁴⁷, o IPEA (2019 apud PORTO *et al.*, 2022) relata não haver a identificação de posicionamentos favoráveis à extinção do órgão nos setores da sociedade civil, circunstância que evidencia, portanto, a priorização dos interesses particulares das classes dominantes — nesse caso, o próprio Estado, representado pelo governo e parlamentares concordantes — em detrimento das necessidades reais da população.

Devido à situação advinda dos desdobramentos da Covid-19, a intensificação da insegurança alimentar no Brasil se deu de forma bastante acelerada, particularmente para as populações acometidas pelo aumento do desemprego e, consequentemente, pela redução da renda crucial ao suprimento de suas necessidades básicas. Diante disso, o processo de deterioração e fragilização do funcionamento do SISAN, a começar pela extinção do Consea, agudiza a crise alimentar no Brasil ao passo que ocorre o esvaziamento das políticas públicas voltadas à efetividade da SAN, bem como sobrepõe-se à crise sanitária decorrente da pandemia emergente na época (PORTO *et al.*, 2022), comprometendo, dessa maneira, os processos que permitem garantir o DHAA nas diferentes esferas governamentais (CASTRO, 2019).

⁴⁷ Dentre as organizações que manifestaram-se contra o desaparecimento do Consea estão o FBSSAN; a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); a Ação da Cidadania; o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); o Conselho Regional de Nutricionistas (CRN); a Executiva Nacional de Estudantes de Nutrição (ENEN); a Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar (Reaja); a Associação Slow Food Brasil (ASFB), entre outros (PORTO *et al.*, 2022).

O apagamento do Consea da agenda governamental e política brasileira caracteriza, de acordo com Castro (2019, p. 02), “uma afronta à democracia e um retrocesso social”, uma vez que alia-se aos mecanismos de austeridade fiscal principiados pelo governo que, inclusive, fere o texto constitucional. Isto é, podemos deduzir, a partir do que foi explícito até então, que o desmantelamento do SISAN tem início diante de um cenário essencialmente preocupante, em conjunto a uma crise econômica que atravessa aspectos referentes ao desmonte das políticas sociais públicas, fomentando, então, a “piora de indicadores sensíveis à degradação das condições de vida” da população (CASTRO, 2019, p. 02).

Partindo disso, é nesse cenário em que há o espraiamento das situações de fome e insegurança alimentar — em virtude das supracitadas desestruturações não só das políticas, como também dos próprios conselhos ligados à SAN — quando, no início de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia pelo Sars-CoV-2, causador da Covid-19. A conjuntura brasileira que já expressava-se alarmante através dos declínios nos níveis de SAN torna-se ainda mais amplificada devido à crise sanitária vivida, cujas implicações partilhadas pelos âmbitos econômico e político rebatem com força na população. Nessa linha, cabe colocarmos a percepção de que as crises epidemiológicas potencializam o desvelamento de desigualdades sociais existentes, observando que a Covid-19 atingiu, de maneira diferenciada, os grupos sociais mais empobrecidos, vulneráveis e fragilizados.

Como subsídio para dialogar com a temática, Schappo (2021) argumenta que as circunstâncias em que há o aumento dos casos de fome no mundo correspondem, majoritariamente, aos momentos de má condução da economia, com aspectos de baixa aceleração ou mesmo decrescimento desse âmbito, prejudicando, dessa forma, o orçamento destinado ao enfrentamento da fome e a prevalência da insegurança alimentar. O relatório da FAO (2020), citado no item anterior, é umas das fontes que a autora utiliza para traçar essa relação entre as crises econômicas e o acelerado percentual de pessoas em situação de fome no mundo, sobretudo no Brasil, apontando que as implicações das crises econômicas globais começaram a atingir o contexto nacional com maior intensidade em 2012, refletido expressamente no Produto Interno Bruto (PIB).

Sob essa perspectiva, Schappo (2021, p. 47) indica a necessidade de integração das estratégias para minimizar o sofrimento da população brasileira, compreendendo que “as ações de combate à fome e à insegurança alimentar, em tempos de pandemia, exigem prioridade política e recursos públicos emergenciais na proteção à vida”, no entanto, o

governo Bolsonaro pouco contemplou ou efetivou atividades de cunho prioritário relacionado à SAN, restringindo-se apenas para a distribuição do Auxílio Emergencial que, como mencionamos anteriormente, teve um reajuste considerável somente após manifestações da sociedade civil. Faz-se relevante mencionar, ainda, que tais ações estratégicas governamentais não devem relacionar-se exclusivamente com a distribuição de cestas básicas, considerando que esse tipo de atividade, de forma isolada, não proporciona a garantia do DHAA.

Sob essa perspectiva, nos apoiamos nos escritos de Behring e Boschetti (2020 apud SALVADOR, 2020) a fim de analisarmos o papel perverso exercido pelo Bolsonarismo, especialmente no momento em que o país é assolado pela pandemia. As autoras reiteram como os programas de transferência de renda ofertados pelo governo funcionam, na realidade, como mecanismos para “assegurar a sobrevida dos trabalhadores, o fluxo do consumo e a disponibilização de uma força de trabalho de baixo custo para a exploração capitalista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2020 apud SALVADOR, 2020, p. 12), o que nos permite fazer uma associação aos posicionamentos e falas do ex-presidente Jair Bolsonaro quando, em seus pronunciamentos contra o isolamento social, reforçava a banalização do vírus com a finalidade de manter o fluxo econômico do país, pouco se importando com os efeitos negativos que apareceriam a curto e longo prazo na vida da classe trabalhadora.

É válido destacar, brevemente, um comentário produzido pelo então presidente da república em seu perfil na rede social *Twitter*, no dia 16 de maio de 2020, no qual disse que “o desemprego, a fome e a miséria será o futuro daqueles que apoiam a tirania do isolamento total”⁴⁸.

A isso podemos relacionar a Medida Provisória nº 929, de 2020, que possibilitou o aumento de recursos de até R\$ 3,04 bilhões destinados à Assistência Social, com o objetivo de integrar o Programa Bolsa Família e garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias em situação de pobreza atendidas pelo benefício. Entretanto, sua execução se mostrou falha, uma vez que o total de recursos utilizados correspondeu a não mais que 12,16% do montante autorizado, cerca de R\$ 369,29 milhões, e logo a Medida expirou em 22 de julho de 2020, não tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional (SALVADOR, 2020). É pertinente ressaltar, portanto, as considerações trazidas novamente por Behring e Boschetti (2020, apud SALVADOR, 2020, p. 12) quando argumentam que os programas de renda básica universal, como se referem, são direitos sociais que têm a capacidade de acrescentar ou até

⁴⁸ Conferir na íntegra: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1261632430634602496>.

suprir, de maneira efêmera, os direitos do trabalho que são negados à população, embora “jamais terão a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida”. As autoras, nessa perspectiva, afirmam que a necessidade de ampliação desses programas sinalizam, verdadeiramente, a incapacidade do sistema capitalista de superação de suas próprias crises.

A análise dos dados aqui apresentados possibilita evidenciar o quanto o processo de degradação das políticas ligadas à SAN e, especialmente, o próprio SISAN multiplica-se no contexto nacional atingido pela pandemia. As contradições constantemente permeadas na condução das políticas sociais públicas em razão de favorecer o fundo público produzem o esvaziamento da potencialidade desses serviços, em especial das políticas que têm como finalidade a redução da pobreza e desigualdade social no Brasil, constatando o projeto do Estado e, nesse caso, do governo Bolsonaro que, conforme argumentado por diversos autores e exposto previamente, provém de características neofascistas. Sobre isto, vale trazer a colaboração de Fontes (2019, p. 04) ao refletir que o referido governo, em sua proposta econômica, limita rigidamente “quaisquer ‘compensações’ populares, que consideram deletérias e dispensáveis” — as políticas capazes de reduzir a pobreza — colaborando, como a autora se refere, para a esterilização de pobres.

Isto é, a combinação destes aspectos evidentemente precarizados aos impactos negativos propiciados pelo contexto pandêmico — cujo Governo Federal se mostrou inconsistentemente omisso — aprofunda a situação econômica brasileira, alargando os índices de desemprego e outras expressões da questão social que acentuam-se, sobretudo, “pela crise do capital em contexto hegemônico do neoliberalismo e do capitalismo financeirizado” (SALVADOR, 2020, p. 01). Esses determinantes sociais em condição de larga precarização configuram-se como indicadores para a situação de insegurança alimentar e fome no Brasil, no qual não há o acesso pleno a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, particularmente sob uma conjuntura bastante intensificada pelo contexto da Covid-19 e combinados às más condições socioeconômicas pré-existentes no país.

Nessa linha, outra discussão necessária quando se trata sobre as tendências do governo Bolsonaro é a caracterização deste como sendo de origem fascista. Autores como Boito Jr., Fontes e Löwy expõem sobre o tema em questão de maneira bastante rica, relembrando e aprofundando a perversidade intensamente estruturada desde a primeira campanha presidencial de Jair Bolsonaro.

Boito Jr. (2020, p. 111-117) enfatiza que alguns estudiosos da política brasileira não consideram o bolsonarismo como fascismo ou como alguma de suas variações, uma vez que o país funciona sob o sistema democrático no qual ainda há a ocorrência de eleições, por exemplo. Contudo, o autor retifica “que é possível a constituição de um governo fascista sem que ocorra a passagem para uma ditadura fascista”, especialmente se considerarmos a inconsistência do regime democrático em voga no país, e caracteriza o movimento do recente governo como neofascismo — diferentemente do fascismo original⁴⁹, como se refere — pois, dessa vez, está voltado contra uma esquerda desestabilizada, menos intimidante e “politicamente mais frágil”.

Seguindo essa perspectiva, Fontes (2019, p. 02) tem seu discurso semelhante ao autor acima referenciado quando afirma que o governo Bolsonaro “tem afinidade com formas históricas assumidas pelo fascismo no Brasil”, em especial se considerarmos a rigidez e severidade das concepções político-ideológicas constantemente difundidas, inclusive por intermédio das redes sociais. Assim, a autora dialoga que a proliferação de *fake news* e vídeos mentirosos nos meios virtuais qualifica não somente um espaço de “contínuo bombardeio de ataques virulentos a qualquer adversário e defesa incondicional do grupo Bolsonaro” (FONTES, 2019, p. 05) mas também um mecanismo que priva parte da população das informações coletivas que repercutem socialmente, impedindo que estas pessoas estejam, também, cientes das faláciais e sabotagens promovidas pelo governo de extrema direita.

Segundo Löwy (2019), o neoliberalismo segue um processo cujos resultados reproduzem continuamente o alargamento dos índices de desigualdade e injustiça social, além da acentuada concentração de riqueza nas mãos de poucos. A proposta econômica apresentada por Bolsonaro na sua candidatura esteve repleta de atributos ultraliberais, alinhando-se ao Império norte-americano e possibilitando maior abertura aos sistemas de globalização, mercadorização e privatização, o que lhe permitiu receber o suporte de camadas imensamente poderosas do capital financeiro e industrial e do agronegócio, mais notadamente no segundo turno das eleições presidenciais de 2018 (LÖWY, 2019).

Por se tratar de um fenômeno difundido em escala mundial, a extrema direita é então referida como uma “tendência planetária”, termo utilizado por Löwy (2019), cujas especificidades são particulares de cada país embora apresentem aspectos semelhantes tais

⁴⁹ Boito Jr. (2020) argumenta que o fascismo original tem como inimigo um movimento declaradamente da massa operária, constituído por partidos socialistas e comunistas, enfrentando, desse modo, um adversário “mais ameaçador e poderoso” (p. 117) que o do neofascismo.

como o autoritarismo, o nacionalismo exacerbado, a intolerância religiosa e étnica e a violência militar, retratando, sem dúvidas, traços descaradamente fascistas. No entanto, por se constituir de noções não exatamente iguais aos do fascismo clássico dos anos 1930, esta nova concepção recebe o título de neofascismo.

É cabível apontar, ademais, que os efeitos advindos da crise financeira do capital, que teve início no ano de 2008, foram definitivamente significativos para a vitória de Bolsonaro à presidência do país, uma vez que questões como a queda da economia, o desemprego e a marginalização favoreceram, de certo modo, o apoio dado ao ex-presidente por camadas da sociedade que chegaram a ultrapassar, repentinamente, a pequena burguesia, abrangendo grupos populares e até da classe operária (LÖWY, 2019). Embora este seja um dos fatores que contribuíram para a eleição de Bolsonaro, Löwy (2019, p. 05) insiste na inconsistência do seu sucesso e alcance, na medida em que sua campanha eleitoral reproduziu, declaradamente, a “pregação da violência, da truculência, da misoginia, da ausência de programa e da apologia descarada da ditadura e da tortura”.

A fragilização das políticas de SAN é uma constante nos anos seguintes, principalmente sob os governos de Temer e Bolsonaro que demonstraram um posicionamento negligente, ou mesmo indiferente, ao não priorizar a garantia do direito à alimentação, como inscrito e assegurado no Art. 6º da Constituição Federal. É diante disso que identificamos algumas ações governamentais como promotoras dos agravamentos das assimetrias sociais e, por conseguinte, estes retrocessos rebatem na SAN, mas não só isso, tais decisões estruturaram e influenciaram, também, o processo que favorece a volta do Brasil ao Mapa da Fome das Nações Unidas.

Faz-se relevante, nesse momento, situar a importância do aspecto econômico como elemento imensamente significativo para o agravamento da fome e, consequentemente, a inclusão do país no Mapa da Fome. Consoante Salvador (2020), as recentes ações e ajustes de austeridade fiscal resultam no favorecimento ainda maior da intensificação das crises inerentes ao sistema capitalista, que são cercadas, também, de transformações no mundo do trabalho e de constantes assaltos ao fundo público, servindo, maiormanente, à valorização do capital (OLIVEIRA, 2021). Entretanto, parafraseando Mandel (apud COTRIM, 2014), são as próprias circunstâncias de produção e realização continuadas do capital que dão início às crises, geralmente tendo seus desdobramentos transferidos à responsabilidade individual dos

trabalhadores como forma de desapropriar o Estado neoliberal da sua posição de agente executor de tamanha truculência.

Nesse sentido, para fomentar a análise que busca compreender as motivações do retorno do Brasil ao Mapa da Fome, é indispensável, em primeiro lugar, que entendamos o Mapa da Fome enquanto um relevante instrumento produzido pela FAO, apresentando-se desde sua criação, por meio do relatório intitulado “*The State of Food Security and Nutrition in the World*”, cujos dados voltam-se para divulgar o quantitativo de pessoas em situação de fome ou algum nível de insegurança alimentar e nutricional. A partir disso, os objetivos e indicadores utilizados pelo Mapa direcionam-se para medir, de forma mais direta, aspectos do “*Progress towards the sustainable development goals (SDGs) and Global Nutrition targets prevalence of Undernourishment, Moderate or Severe Food Insecurity, Select forms of Malnutrition*⁵⁰, [...]” (FAO, 2022, p. 136).

Há de se falar, ainda, da composição do Mapa, tendo em vista que um país é incluído quando existe a falta de alimentos, com caráter crônico, para mais de 2,5% da sua população e, de acordo com dados da própria FAO, o Brasil chegou a 4,1% de cidadãos com fome crônica desde o ano de 2018⁵¹. É levando em consideração tal perspectiva que refletimos a situação do Brasil e sua volta ao Mapa como um fenômeno atravessado por diversas questões que interligam-se, passando pela estruturação dos governos extremamente conservadores — aqui representados por Temer e Bolsonaro — que aderem à prática de aspectos neoliberais em sua agenda governamental, proporcionando, através de medidas de austeridade, a continuidade do ajuste fiscal permanente que provoca, ao contrário de sua nomenclatura, a presença de desajustes ou mesmo desequilíbrios fiscais. A manutenção dessa debilidade na economia fiscal rebate em piores condições de vida às classes subalternas, expressando-se no rebaixamento da renda obtida pelos brasileiros mais pobres, diminuindo seu poder de compra e consumo devido ao aumento acelerado dos preços e, sem contar, ainda, com o crescimento do desemprego que gera mais situações de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Como destacamos até agora, as ações governamentais tomam destaque como as principais responsáveis pelo retorno do Brasil ao Mapa da Fome, especialmente quando

⁵⁰ Tradução livre das autoras: “Progresso direcionado aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e às metas de nutrição global referente à prevalência de subnutrição, insegurança alimentar moderada ou grave, formas seletas de má nutrição”.

⁵¹ Dado destrinchado pela matéria do G1 sobre a Volta do Brasil ao Mapa da Fome das Nações Unidas, a saber: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/06/brasil-volta-ao-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas.ghtml>. Acesso em: 18 de mar. 2023.

verificamos a insistência de um projeto contrarreformista que está em desenvolvimento desde o momento pós-golpe. Por isto, caminhando para o fim do nosso trabalho, apresentamos, no próximo e último item, uma análise dos dados sobre fome e insegurança alimentar sob contexto de governo neofascista brasileiro, sobretudo diante da conjuntura pandêmica da Covid-19.

4.2.1 A realidade brasileira em dados: uma análise dos indicadores de fome e insegurança alimentar

Conforme a disseminação do vírus apresentava sinais de crescimento, a FAO elabora o Relatório Global sobre a Crise Alimentar em 2020, numa perspectiva de exibir projeções sobre o cenário que seria constatado a curto prazo, considerando o movimento produzido e reproduzido pela sociabilidade capitalista em que as populações mais desamparadas têm seus direitos violados insistenteamente. Nesse sentido, a organização já antecipava o aprofundamento das violações de direitos destas populações, do trabalho informal e precário e, também, das desigualdades sociais que interferem nos níveis de SAN. Assim, a FAO previu que ao final de 2020 haveria o dobro de pessoas acometidas por algum grau de insegurança alimentar, tendo o ano de 2019 como referência para esse quantitativo, o qual foi contabilizado o total de 135 milhões de pessoas em situação de fome em todo o mundo.

Embora não tenhamos analisado detalhadamente os dados da Caixa Econômica Federal, de 1 de setembro de 2020, acreditamos que a citação destes, neste momento, é pertinente no sentido de propor uma reflexão sobre os aspectos políticos e socioeconômicos trazidos até então, servindo, portanto, como material favorável à contextualização dos dados expostos neste capítulo. Estes dados expõem que o Auxílio Emergencial⁵² oferecido no momento de calamidade pública e emergência sanitária da Covid-19 beneficiou 67,2 milhões de pessoas — o que equivale a 1/3 da população do país —, sendo este um dado que reflete diretamente no alargamento da situação de miséria e pobreza no Brasil, levando em consideração, ainda, “que cerca de 4,4 milhões de domicílios brasileiros sobreviveram, em

⁵² O recebimento deste benefício, conforme Behring e Boschetti (2020, apud SALVADOR, 2020), expressa as condições de vida de parcela da população que encontra nos benefícios de transferência de renda “uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva” (p. 12).

julho/2020, somente com a renda do Auxílio Emergencial” (IPEA, 2020 apud SALVADOR, 2020)⁵³.

Dentre os documentos utilizados para a realização desta análise estão os inquéritos da Rede PENSSAN que muito contribuíram para a realidade em torno da situação da fome e insegurança alimentar no Brasil, especialmente sob a conjuntura de crise sanitária da Covid-19. A seguir, trazemos dados coletados do I e II Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil como forma de expor os impactos negativos provocados pelos aspectos políticos, socioeconômicos e, inclusive, sanitários intensificados pelo governo Bolsonaro.

A categorização das populações no I Inquérito⁵⁴ nos permitiu verificar as particularidades apresentadas diante das suas necessidades, elencando-as por categorias que explicitam o nível e grau de vulnerabilidade socioeconômica em que se encontram. Nessa linha, dialogamos com as mais diversas manifestações da questão social, visualizando os rebatimentos que umas têm sobre as outras. A título de exemplo, o referido Inquérito revela que, em ANO, a insegurança alimentar grave — representada pela ocorrência da fome — chegou a perturbadores 19% nas residências em que haviam pessoas desempregadas, isto é, as famílias atingidas pelo desemprego e incertezas no mundo do trabalho⁵⁵ mostraram-se consideravelmente mais vulneráveis ao não alcance do direito à alimentação adequada e em quantidade suficiente (REDE PENSSAN, 2021).

No I Inquérito também verificamos a permanência das desigualdades sócio regionais, cujos dados revelam que as regiões Norte e Nordeste têm menores alcances econômicos se comparadas às demais regiões do país. Os dados expõem que 25% dos moradores das

⁵³ O autor chama atenção ao fato de que a proposta de auxílio emergencial — necessário perante a situação de calamidade pública devido ao agravamento da pandemia no Brasil — tinha como sugestão o mísero valor de R\$ 200,00 mensais, por três meses, valor este que sofreu alteração apenas depois de mobilizações da sociedade civil em conjunto aos partidos de oposição ao governo. A promulgação da Lei nº 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.316/2020, acatou o aumento do valor para R\$ 600,00 mensais, também por três meses, ou R\$ 1.200,00 mensais para famílias monoparentais constituídas por mulheres.

⁵⁴ A formulação deste I Inquérito obteve apoio e colaboração da ActionAid Brasil, organização internacional que luta pela justiça social, equidade de gênero e étnico-racial e o fim da pobreza; da Fundação Friedrich Ebert - Brasil, fundação política que luta pelos valores da democracia social; do Instituto Ibirapitanga, organização que trabalha em defesa da democracia e das liberdades; e da Oxfam Brasil, organização que luta pelo fim das desigualdades, das pobrezas e injustiças sociais. (REDE PENSSAN, 2021).

⁵⁵ Agrega-se a isto, ainda, a continuidade da aplicação dos ajustes fiscais via políticas de austeridade e as cruciais medidas de isolamento social e quarentena sem a garantia de um auxílio ou renda básica suficiente ao suprimento das necessidades humanas essenciais, como a alimentação. À classe trabalhadora sobrou as opções de continuar trabalhando mesmo sob condições incabíveis e sem segurança, ou a situação de desemprego acompanhada do aumento da vulnerabilidade num momento acometido por uma crise sanitária.

referidas regiões “viviam com rendimentos mensais abaixo de 1/4 do SMPC”⁵⁶ (p. 10), conferindo uma quantia extremamente ínfima para a manutenção da vida, ou até sobrevivência, dessa parcela da população. Combinado às outras situações que demonstram os casos de desamparo da classe trabalhadora sob o modelo de produção capitalista, a exemplo do desemprego trazido à pouco, esses dados indicam, entre outras coisas, a dificuldade existente à garantia do pleno acesso aos alimentos, na medida em que o rendimento mensal de parte da sociedade — e, nesse caso, particularmente da parcela que vive no Norte e Nordeste do país — é insuficiente para sua superação⁵⁷. Diante disso, os dados traduzem a prevalência da insegurança alimentar nas determinadas regiões, considerando, ainda, que o índice de segurança alimentar “foi inferior a 40% no Norte e a 30% no Nordeste” (REDE PENSSAN, 2021, p. 37), caracterizando a gigante violação de direitos sofrida pela população nortista e nordestina no Brasil, sobretudo num momento acometido pelo vírus causador da Covid-19.

Um outro indicador relevante para o debate refere-se aos dados que vislumbram a situação em que se encontra uma população principalmente representada por mulheres, particularmente no caso brasileiro. O Inquérito analisado relata que o índice de insegurança alimentar grave se mostrava maior nas famílias chefiadas por pessoas do sexo feminino, alcançando 52% no ano de 2020. Este contingente também pode ser verificado quando os dados da pesquisa aparecem divididos conforme as singularidades identificadas em cada região do país, explicitando que nas regiões Centro-Oeste e Nordeste as mulheres constituem a maioria das pessoas responsáveis pelo lar (REDE PENSSAN, 2021).

Seguindo essa perspectiva de assimetrias sociais ainda mais intensificadas no período estudado de 2019-2022, o Inquérito exibe a cruel realidade de que a população autodeclarada preta ou parda obtém as maiores proporções de violação do direito à alimentação adequada, estando quase 60% dessas pessoas em algum nível de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2021), isto é, no ano de 2020 mais da metade da população negra conviveu sob uma conjuntura de privações e/ou restrições alimentares, desvelando os altos índices de vulnerabilidade social desse segmento populacional em particular⁵⁸.

⁵⁶ Sigla para salário mínimo *per capita*.

⁵⁷ Um outro elemento característico trazido pelo Inquérito refere-se à insegurança hídrica, sendo este um importante indicador não só para a dimensão alimentar mas também para as questões de cuidado e saúde tão desveladas pelo advento do coronavírus. Os dados constataram a ocorrência predominante de acesso irregular à água potável, ou mesmo sua ausência total durante longos períodos, também nas regiões Nordeste e Norte do país, chegando a atingir 40,2% e 38,4% dos domicílios, respectivamente (REDE PENSSAN, 2021). Isso evidencia, portanto, as desigualdades sócio regionais seguidamente reproduzidas no contexto brasileiro.

⁵⁸ É interessante relacionar o recorte racial da fome ao conteúdo mencionado anteriormente neste trabalho, o qual dialoga sobre a temática da herança colonial racista, atribuindo-lhe o caráter potencializador do aparecimento de

Quando verificamos o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil⁵⁹, também realizado pela Rede PENSSAN, compreendemos as duras consequências advindas do processo desmedidamente continuado de expropriação e acumulação da riqueza socialmente produzida, à medida em que os crescentes indicadores da pobreza no Brasil refletem a situação de insegurança alimentar e nutricional encontrada em mais de 60% das famílias chefiadas por pessoas pretas ou pardas. Isto é, dentre outros projetos idealizados e propagados pelo Estado — ausência de investimento e financiamento das políticas públicas, de enfrentamento à pobreza e à fome, entre outras —, consideramos o movimento de privação alimentar como uma forma indireta de aniquilação da população negra do país.

Em concordância aos resultados expostos no I Inquérito e apresentados acima, a categoria de mulheres segue, historicamente, em situação de vulnerabilidade, visto que sofre as consequências da sociabilidade capitalista combinadas às desigualdades de gênero e imposições do patriarcado. Conforme o II Inquérito, “mais de 6 em cada 10 (63,0%) domicílios com responsáveis do sexo feminino” foram acometidos pela insegurança alimentar, estando 18,8% destes em situação de fome (REDE PENSSAN, 2022, p. 50). Assim, concluímos que os indicadores de pobreza e extrema pobreza apresentam piores resultados nos lares em que a pessoa de referência é do sexo feminino, o que sinaliza a deteriorização das condições socioeconômicas dessas famílias e expõe que esta parcela da sociedade é continuamente fragilizada e empobrecida.

Em linhas gerais, é pertinente traçarmos um breve comparativo entre os resultados obtidos pelos dois Inquéritos da Rede PENSSAN, sobretudo quando dizem respeito a um período marcado pela crise sanitária da Covid-19 e a crise política sob o bolsonarismo, cujas consequências culminaram no desmantelamento dos mecanismos de organização social e na desarticulação das políticas de SAN e do próprio SISAN. No tocante ao I Inquérito, este aponta para a existência de 19 milhões de brasileiros em situação de fome no ano de 2020, ano em que foi declarada a pandemia global do coronavírus pela OMS. Por sua vez, quando

manifestações das desigualdades sociais direcionadas, especialmente, aos grupos sociais racializados. Para mais, sugerimos conferir a pesquisa realizada por Silva *et al.* (2022) intitulada “A cor e o sexo da fome: análise da insegurança alimentar sob o olhar da interseccionalidade”, a saber: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1804/a-cor-e-o-sexo-da-fome-analise-da-insegurança-alimentar-sob-o-olhar-da-interseccionalidade>.

⁵⁹ É importante mencionar que o II Inquérito surgiu pela continuidade do período pandêmico, tendo como o seu principal objetivo “manter o monitoramento ativo da Segurança Alimentar (SA) e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), com divulgação ampla de seus resultados, dando transparência e relevo à situação emergencial da fome” (REDE PENSSAN, 2022, p. 18).

partimos para as descobertas obtidas pelo II Inquérito, percebemos um aumento significativo no índice populacional atingido por algum grau de insegurança alimentar e/ou fome no território brasileiro, acometendo 14 milhões de pessoas a mais que nos dados obtidos anteriormente. Isto é, afirma-se que entre os anos de 2021 e 2022 a fome esteve presente na vida de mais de 33 milhões de brasileiros e brasileiras (REDE PENSSAN, 2021; 2022).

Parte da população majoritariamente afetada é referente às famílias que sobrevivem com o valor mensal até 1/4 do salário mínimo *per capita*, sendo esta uma categoria que praticamente dobrou se compararmos os dois Inquéritos da Rede PENSSAN: no I Inquérito, se tinha conhecimento da presença de insegurança alimentar em 22,80% destes domicílios, no entanto, o II Inquérito apresenta o espantoso dado de 43% dos domicílios sob tais condições.

Compreendemos, por fim, que o Brasil retorna ao Mapa da Fome mediante um cenário político e econômico que pouco é abalado pela população mais empobrecida e com fome, embora necessite desta para a manutenção da ordem capitalista, em que cabe reproduzir mecanismos e estratégias para expandir a assistencialização da pobreza, como afirmam Behring e Boschetti (2020, apud SALVADOR, 2020), até mesmo numa conjuntura acometida por um vírus fatal. Portanto, a compreensão desse cenário atípico e desastroso deve partir de uma perspectiva de totalidade, não deixando-nos cair em falácia de cunho neoliberal, no sentido de não culpabilizar as pessoas que estão, constantemente, tendo seus direitos violados e suas vidas sub-humanizadas, sendo pertinente destacar a fala de Behring (2020, apud SALVADOR, 2020, p. 8) ao declarar que “a escassez é um mito vendido caro”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do panorama histórico, político e socioeconômico debatido ao longo do trabalho, tornou-se possível verificar as tendências sob as quais o fenômeno da fome se apresenta no cenário brasileiro.

Nessa linha, sugerimos resgatar alguns temas inicialmente tratados neste trabalho como forma de caracterizar os embriões que possibilitaram a construção e a instituição dos Direitos Humanos na sociabilidade humana. Cabe relembrar os desdobramentos advindos das duas grandes guerras ocorridas na primeira metade do século XX, responsáveis por fomentar o interesse acerca da internacionalização dos Direitos Humanos, resultando na criação de organizações capazes de assegurar condições mínimas de trabalho e bem-estar para os trabalhadores mais prejudicados. Esse debate ganhou ainda mais destaque diante das consequências danosas causadas pela enorme violação dos Direitos Humanos procedente da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, dentre as organizações que surgiram na época, caracterizamos a ONU como uma das mais importantes mundialmente, levando em consideração, sobretudo, que esta se mobiliza na perspectiva da paz como um conceito que vai além da mera ausência de guerra, abarcando princípios fundamentais como o dos Direitos Humanos, da democracia e o respeito à diversidade humana.

O desenvolvimento deste texto se deu, inicialmente, apoiado no embasamento teórico possibilitado pelo acervo de materiais bibliográficos consultados e estudados acerca da temática, não esquecendo, sobretudo, dos conteúdos e aprendizados adquiridos durante toda a graduação e nos campos de estágio. Além disso, tivemos como base o estudo e análise de documentos para a arrecadação de dados concretos sobre a situação da fome e insegurança alimentar e nutricional na realidade brasileira, nos atentando em destacar as informações referentes aos anos 2019-2022.

Destarte, os dados apresentados sobre o crescimento das situações de fome e insegurança alimentar no contexto nacional possibilitam fundamentar o debate aqui inscrito no tocante aos avanços — quase inexpressivos — e dos retrocessos no que compete à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, articulado a partir das políticas sociais executadas no país. Esse movimento é debatido, sobretudo, considerando-se as expressões violentas exercidas pelo Estado brasileiro, que direciona sua atuação como forma de subsidiar e priorizar a manutenção da hegemonia da classe dominante.

À vista disso, evidencia-se que o período estudado de 2019 a 2022, conjuntura situada sob a perversidade do governo bolsonarista, não apresentou a existência de ações estratégicas e eficazes no sentido de promover e garantir o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional aos cidadãos brasileiros. Embora a alimentação seja um direito garantido pelo Art. 6º da nossa Constituição Federal, conquistado através de um longo processo de lutas organizadas pela Sociedade Civil, pudemos analisar aquilo que é observado de forma empírica em nosso cotidiano: uma grande parcela da população não possui acesso à alimentação adequada ou, ainda, em quantidade suficiente, desvelando um quadro vergonhoso de ascensão da miséria no país.

A produção desta miséria, assim como a amplificação das expressões da questão social — especialmente a pobreza e a fome — e das explorações direcionadas à classe trabalhadora, são todas ações potencializadas pelo caráter ultraneoliberal adotado pela agenda governamental bolsonarista. É diante da incorporação do ideário neoconservador, alinhado à ideologia e traços neofascistas, que o cenário nacional passa a ser orientado por vertentes direitistas que buscam o extermínio das classes mais subalternizadas, sobretudo das minorias sociais. Esses elementos, quando somados à chegada da pandemia da Covid-19, anunciam as múltiplas adversidades e impactos negativos aos quais a população está submetida, com destaque para as questões de alimentação, saúde, renda e outras dimensões que atingem diretamente a qualidade de vida das pessoas.

Como discutido no decorrer desta monografia, os impactos provocados pela crise sanitária foram intensificados em nosso país devido à má gestão governamental que, além de fomentar discursos negacionistas e anticiência, provocou o prolongamento da desproteção e da proliferação do vírus em razão da compra tardia de vacinas, promovendo a banalização da vida humana ao fazer chacota dos milhões de óbitos. Com efeito, não se tinham intenções, por parte do governo federal, de implementar um auxílio monetário emergencial capaz de ofertar o mínimo de suprimento das necessidades básicas à população, como alimentação.

É nessa conjuntura de crises simultâneas, aumento do desemprego e, consequentemente, das situações de pobreza e vulnerabilidade social que o avanço de problemáticas como a fome e a insegurança alimentar e nutricional ocorrem no Brasil. O Estado brasileiro, durante os anos de 2019-2022, mostrou-se indiferente ao crescimento da miséria e da fome, sendo este um traço central do ultraneoliberalismo, cujas tendências apontam para uma naturalização, ou ainda banalização, das assimetrias sociais. Na verdade, as

ações governamentais referentes ao período estudado demonstram que seu propósito foi caminhar na contramão da alimentação enquanto um direito social. Essa reflexão pôde ser construída durante os capítulos 3 e 4 da monografia, sobretudo, a partir dos desmontes dirigidos ao SISAN, como a extinção do CONSEA no primeiro mês de Jair Bolsonaro como presidente da república.

Em busca de expor as arbitrariedades e violências praticadas pelo governo brasileiro, o trabalho buscou destacar alguns elementos que contribuem para o alargamento da fome, como é o caso da perspectiva capitalista sobre a produção de alimentos, cujo objetivo principal é gerar acumulação de lucros em detrimento do enfrentamento à fome, promovendo a exploração do trabalho em favor do mercado financeiro e dos empresários do agronegócio. Com isso, consideramos que a fome é um produto direto das relações inscritas no sistema capitalista de produção, em conformidade, também, às determinações sociais que espraiam-se no país desde o período colonial e produzem muitas das desigualdades sociais vividas na contemporaneidade.

Inferimos que esta monografia intencionou analisar os avanços e retrocessos no campo das políticas de enfrentamento à fome e de incentivo do direito à alimentação adequada durante a conjuntura dos anos 2019-2022, abrangendo os elementos inscritos na sociabilidade capitalista e compreendendo a fome enquanto um fenômeno secular e estrutural em nossa sociedade. Diante disso, apontamos que não tínhamos intenção de esgotar as discussões acerca dessa temática, e nem poderíamos, considerando que há muitas dimensões que circundam as políticas sociais brasileiras de enfrentamento à fome e que merecem maior aprofundamento.

No mais, a compreensão da fome enquanto fenômeno estrutural na nossa sociedade capitalista, intrinsecamente imbricado nas relações sociais e reproduções das desigualdades, nos permite reconhecer que a superação desta problemática está distante em nosso horizonte atual. No entanto, torna-se possível e realizável a longo prazo, uma vez que as transformações necessárias apontam para uma alternativa de sociabilidade, não mais capitalista e segregadora, uma em que a emancipação humana seja factível. Para tanto, o alinhamento desta luta precisa de um caráter ousado, ou ainda, radical, observando que o teor deste processo é contra hegemônico e antissistêmico.

Concluímos, portanto, que este estudo tem capacidade de contribuir para as futuras pesquisas que dizem respeito às matérias do Serviço Social, de modo a agregar teórica e criticamente na construção de trabalhos que debatem acerca do conteúdo aqui apresentado. Em conformidade à isso, as reflexões aqui construídas podem contribuir para o fazer profissional do Assistente Social, considerando que este profissional atuará diretamente com as políticas sociais públicas, não apenas utilizando-as para a mediação do trabalho nos mais variados espaços sócio-ocupacionais, mas também participando da criação, planejamento e execução destas, sobretudo daquelas comprometidas com a garantia da SAN.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, José Rodrigo Barth; PFEIFER, Mariana. O Estado ampliado de Gramsci. *Revista Mosaico Social*, n. 3, ano III, 2006. Disponível em: <https://cienciassociais.ufsc.br/publicacoes/mosaico-social/edicoes/mosaico-social-ano-iii-n-3-2006/>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- ALMEIDA, Antonio Carlos de. Parte I: Fome e Segurança Alimentar. In: GALEAZZI, Maria Antonia Martins (Org.). *Segurança Alimentar e Cidadania*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1996.
- AMARAL, Volmir Ribeiro do; BASSO, David. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. *Revista do Desenvolvimento Regional*, Faccat - Taquara/RN, v. 13, n. 1, p. 181-200, 2016. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/colloquio/article/view/386>. Acesso em: 16 de fev. 2023.
- ARAÚJO, Maria do Socorro Souza de. Pobreza, fome (zero) e prefeiturização das relações sociais no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). *Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza*. 1. ed. São Luís: EDUFMA, 2013.
- ASSIS, Charleston José de Sousa. Classes populares, cultura política e Constituinte (1984-1988). *Revista Crítica Histórica*, v. 9, n. 18, p. 144-172, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/criticahistorica/article/view/4280>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 1. ed. v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/nWXBS3LYccnQHjCbTgq6HHB>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BEHRING, Elaine. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.
- BOITO JR., Armando. Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo. *Crítica Marxista*. Campinas, SP: UNICAMP/IFCH, n. 50, p. 111-119, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1213592>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. O draconiano ajuste fiscal no Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010.

_____. Decreto nº 9.606, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2018.

_____. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019.

_____. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS); Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Cadernos Caisan*, 1ª ed. Brasília, 2011. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2009.

_____. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2013, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 12.722, de 3 de outubro de 2012, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021.

_____. *Orientações para adesão dos municípios ao SISAN*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2014. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Outras_Publicacoes/Orientacoes_adesao_Sisan_2014.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza *et al.* AJUSTE FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL: retrocessos e desafios em tempos de ofensiva conservadora. *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, p. 200-220, 2020. Disponível em:

<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/15104>. Acesso em: 03 mar. 2023.

CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al.* Os impactos dos agrotóxicos no contexto do agronegócio. In: ARAÚJO, Márcio Marques de *et al.* (Org.). *A agricultura familiar e o Direito Humano à Alimentação: conquistas e desafios*. Brasília/DF: Edições Câmara, 2015. Disponível em: http://observatoriodh.com.br/wp-content/uploads/2020/12/agricultura_familiar_comiss%C3%A3o_recursos_humanos.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. *Revista Ciéncia & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 4, p. 2085-2093, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vMfyRLG6tCmHrDMD3DYvZHj/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CASTRO, Anna Maria. A trajetória do combate à fome no Brasil. In: BRASIL. *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CECHINEL, Andre *et. al.* Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. *Criar Educação - Revista do Programa de Pós-graduação em Educação - UNESC*, v. 5, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/criaredu/article/view/2446>. Acesso em: 12 abr. 2023.

COTRIM, Ivan. Ernest Mandel: crise econômica e desumanização. *Herramienta: Revista de debate y crítica marxista*, 2014. Disponível em: <https://www.herramienta.com.ar/?id=2105>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CRUZ, Samyra Rodrigues da. Uma análise sobre as ações de combate à fome no Brasil: da década de 1990 à estruturação do SISAN. *VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/anais-joinpp-2017.html>. Acesso em: 13 fev. 2023.

DIALLO, Alfa Oumar. Integração Africana: da Organização da Unidade Africana à União Africana. *Espaço Jurídico Journal Law - EJJL* [S.I.], v. 6, n. 1, p. 7-20, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8798>. Acesso em: 12 jan. 2023.

DIEESE. *Custo de vida maior para famílias mais pobres*. Nota à imprensa, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseicv/2017/201703analiseicv.html>. Acesso em: 17 abr. 2023.

FAGNANI, Eduardo; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque. *SER Social*, v. 21, n. 44, p.114-133, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23484. Acesso em: 24 fev. 2023.

FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>. Acesso em: 10 de mar. 2023.

FONTES, Virgínia. O núcleo central do governo Bolsonaro – o proto-fascismo. *Esquerda Online*, 08 de jan. de 2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/01/08/o-nucleo-central-do-governo-bolsonaro-o-proto-fascismo/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/303986368.pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. *Programas de Combate à Pobreza: o papel das mulheres*. In: Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2008. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccsl/02/rccmf.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre, RS: L&PM, 2019.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. ComiDHAA de verdade para todos: desafios para efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil. *Revista Saúde & Sociedade*, v. 31, n. 2, p. 01-13, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/WfzwWL9NYHmYzMSMCVXDHKf/?lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2023.

GUERRA, Sidney. *A proteção internacional da pessoa humana e a consolidação do direito internacional dos direitos humanos*. XVI Congresso Nacional do CONPEDI (Congresso), 2007.

HIRAI, Wanda Griep; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, [S.I.], Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2322>. Acesso em: 09 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero - Indicadores sociais de mulheres no Brasil*, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

_____. *POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018*. Análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE: 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo>. Acesso em: 07 abr. 2023.

IPEA. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023

_____. Indicadores sociais e desenvolvimento rural: um estudo sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Rural no Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8472/1/BRU_n18_Indicadores.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

_____. O combate à fome: de Vargas a Bolsonaro. *Notas de Política Social*, n. 3, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11545/1/BPS_29_nps3_combate_fome.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

_____. Perfil da população rural na pesquisa sobre orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de Insegurança Alimentar: uma análise preliminar. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/220128_nt_disoc_100.pdf. Acesso em: 24 fev. 2023.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, p. 169-185, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8895>. Acesso em: 04 jan. 2023.

LAGE, Daniel. Lulismo, pobreza e ideologia. *Lutas Sociais*, [S.I.], n. 29, p. 193-196, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18511>. Acesso em: 03 mar. 2023.

LÖWY, Michel. Neofascismo: um fenômeno planetário – o caso Bolsonaro. *A Terra é Redonda*, 24 de out. de 2019. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/neofascismo-um-fenomeno-planetario-o-caso-bolsonaro/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

LUZ, Madel Therezinha. Notas sobre as Políticas de Saúde no Brasil de “Transição Democrática” - Anos 80. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, v. 1, n. 1, p. 77-96, 1991. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/physis/1991.v1n1/77-96/pt>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MACEDO, Dione Chaves de *et al.* A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Simbio-logias*, v. 12, n. 1, 2009. Disponível em: https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

MATHIAS, Leonardo. A ONU e a nova ordem internacional. Instituto da Defesa Nacional: *Revista Nação e Defesa*, ano XI, nº 37, 1986. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/2771>. Acesso em: 04 jan. 2023.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/PcfwPvTcqcT7P4vS8KFZYjQ/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MORAES, Marcela Barbosa de; PAULA, Roberta Manfron de. Erradicar a fome: As principais políticas de combate à fome no Brasil. VII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação (Encontro). 2007. Disponível em: https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2007/trabalhos/trabalhos16.html. Acesso em: 16 jan. 2023.

MUSTAFÁ, Maria Alexandra da Silva Monteiro; ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro; SILVA, Salyanna de Souza. Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo. *Revista Katálysis*, v. 21, n. 2, p. 416-426, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/s8PVG39yFjPYmjnCWJfbtxF/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

NOGUEIRA, Arnaldo Fernandes; BENEVIDES, Marinina Gruska. A Consolidação dos Direitos Humanos: apontamentos acerca do processo histórico e de aspectos teórico-práticos atinentes à sua efetivação. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, [S.I.], v. 5, n. 13, p. 118-135, 2015. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1171>. Acesso em: 12 jan. 2023.

OBSERVATÓRIO das desigualdades. Máquina do tempo: o Brasil de volta ao Mapa da Fome. *Fundação João Pinheiro*, Boletim n. 14, 2022. Disponível em: <https://uenf.br/portal/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. BARBÁRIE E MODERNIDADE: AS TRANSFORMAÇÕES NO CAMPO E O AGRONEGÓCIO NO BRASIL. *Terra Livre*, v. 2, n. 21, p. 113–156, 2015. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/473>. Acesso em: 24 fev. 2023.

OLIVEIRA, Carolina Alves de. Pobreza, violência e privação de liberdade: o que o Estado tem a ver com isso?. *X Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luís, 2021. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/anais.html>. Acesso em: 11 fev. 2023.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2007.

OSÓRIO, Jaime. *O Estado no Centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAULA, Adriano Makux de; GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro; TRACZ, Caroline Aparecida Marchioro. Novo ciclo neoliberal no Brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. *PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho*, [S.I.], v. 18, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/4697>. Acesso em: 26 fev. 2023.

PAULANI, Leda Maria. Bolsonaro, o ultroliberalismo e a crise do capital. *Boitempo*, n. 32, 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993 -2003). *Sociedade e Estado*, v. 20, n. 1, p. 195-228, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/4Q5ZwG66CJP5tgMznm3JBXt/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PORTO, Ana Carla Vaz *et al.* Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. *Conjecturas, [S. l.]*, v. 22, n. 2, p. 943-957, 2022. Disponível em: <http://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/778>. Acesso em: 20 mar. 2023.

REDE penssan. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro, 2021: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

_____. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2. ed. São Paulo, 2022: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. O cenário depois do golpe. *Saúde em Debate* [online], v. 40, n. 110, p. 5-6, 2016. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/sdeb/2016.v40n110/5-6/pt/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

RODRIGUES, Sandra Marli da Rocha. Soberania Alimentar e as Mulheres. In: ARAÚJO, Márcio Marques de *et al.* (Org.). *A agricultura familiar e o Direito Humano à Alimentação: conquistas e desafios*. Brasília/DF: Edições Câmara, 2015. Disponível em: http://observatoriodeh.com.br/wp-content/uploads/2020/12/agricultura_familiar_comiss%C3%A3o_recursos_humanos.pdf. Acesso em: 25 fev. 2023.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes de; TANAKA, Heiji. A América Latina no Pós-Guerra. *Akrópolis*, Umuarama, v. 10, n. 1 e 2, 2002.

SALVADOR, Evilávio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. *Textos & Contextos Porto Alegre*, v. 19, n. 2, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40562>. Acesso em: 03 mar. 2023.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano I, v. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SCHAPPO, S. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da covid-19. *SER Social*, v. 23, n. 48, p. 28–52, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32423. Acesso em: 10 abr. 2023.

SOUZA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. *Cadernos da Fucamp*, v. 20, n. 43, p. 64-83, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2336>. Acesso em: 08 out. 2022.

SOUZA, Marcos Antonio de. A hegemonia ideológica do conceito de agronegócio como modelo de desenvolvimento prioritário para o espaço agrário brasileiro: notas para um debate. *Revista Geografia em Atos (Online)*, v. 3, n. 10, p. 50-72, 2019. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/5814>. Acesso em: 23 fev. 2023.

STEDILE, João Pedro. Questão agrária. In: CALDART, Roseli Salete *et al.* (Org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

TEIXEIRA, Ricardo Roberto Plaza *et al.* Holocausto, nazismo e negacionismo: análise de uma atividade de divulgação cultural. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, v. 10, n. 1, p. 123-137, 2021. Disponível em: <http://revistas.brazcubas.br/index.php/dialogos/article/view/1112>. Acesso em: 12 fev. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], v. 40, n. 1, p. 167-177, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100007>. Acesso em: 10 jan. 2023.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfVZwqWjvqQgSL5zqd/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2023.

VILA NOVA, Silvania da Rocha Medeiros; CÁSSIA, Adalberto Ramos. Papel da Análise de Dados Secundários na Construção de Pesquisas Sociais: Estratégias de Investigação. IN: *XLIV ENCONTRO DA ANPAD*, evento on-line, p. 2-12, 2020. Anais eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2020.

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14846>. Acesso em: 11 fev. 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZIEGLER, Jean. *Destrução em massa: geopolítica da fome*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.