



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

FRANCIELLY DA SILVA MORAIS, MARIA LUIZA ALMEIDA BARROSO E VALESCA
SAMARA DA COSTA MELO

**PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DO RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA
FOME**

Recife
2022

FRANCIELLY DA SILVA MORAIS, MARIA LUIZA ALMEIDA BARROSO E VALESCA
SAMARA DA COSTA MELO

**PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DO RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA
FOME**

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

Orientador: Prof. Dr. Adilson Aquino Silveira Junior

Recife
2022

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

DA SILVA MORAIS, FRANCIELLY DA SILVA MORAIS.
Problematizações acerca do retorno do Brasil ao Mapa da Fome /
FRANCIELLY DA SILVA MORAIS DA SILVA MORAIS, MARIA LUIZA
ALMEIDA BARROSO, VALESCA SAMARA DA COSTA MELO. - Recife,
2022.

48 : il.

Orientador(a): ADILSON AQUINO SILVEIRA JUNIOR
Coorientador(a): SEM COORIENTADOR SEM COORIENTADOR
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social -
Bacharelado, 2022.

7.5.

1. Mapa da Fome. 2. Brasil. 3. Pobreza. 4. Serviço Social. I. ALMEIDA
BARROSO, MARIA LUIZA. II. DA COSTA MELO, VALESCA SAMARA.
III. AQUINO SILVEIRA JUNIOR, ADILSON. (Orientação). IV. SEM
COORIENTADOR, SEM COORIENTADOR. (Coorientação). VI. Título.

360 CDD (22.ed.)

FRANCIELLY DA SILVA MORAIS, MARIA LUIZA ALMEIDA BARROSO E VALESCA
SAMARA DA COSTA MELO

**PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DO RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA
FOME**

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

Aprovado em: 09/11/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adilson Aquino Silveira Junior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Soraia de Carvalho (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

O presente estudo tem como proposta elucidar o histórico da fome no Brasil, levando em consideração a obra de autores como Josué de Castro, ou seja, a partir de uma visão que tira a problemática de um campo meramente biológico para o campo social, econômico e político. Além disso, também objetiva traçar um histórico das políticas de combate ao fenômeno no Brasil, tanto durante o século XX quanto na contemporaneidade. A partir destas informações, o trabalho analisa criticamente as circunstâncias, impactos sociais e históricos que contribuíram diretamente para o retorno do Brasil ao Mapa da Fome, bem como debate quais são os critérios estabelecidos para mensurar o fenômeno e de que forma eles se relacionam com as políticas de combate à fome.

Palavras-chave: fome; mapa da fome; política social.

ABSTRACT

The present study aims to elucidate the history of hunger in Brazil, taking into account the work of authors such as Josué de Castro, that is, from a vision that takes the problem from a merely biological field to the social, economic and political field. In addition, it also aims to trace a history of policies to combat the phenomenon in Brazil, both during the 20th century and in contemporary times. Based on this information, the work critically analyzes the circumstances, social and historical impacts that directly contributed to the return of Brazil to the Hunger Map, as well as debates which criteria are established to measure the phenomenon and how they relate to the anti-hunger policies.

Keywords: hunger; hunger map; social policy.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	8
2.	CONTEXTO HISTÓRICO DA FOME NO BRASIL	10
2.1.	Considerações sobre o tema da fome	10
2.2.	Histórico das políticas de combate a fome no Brasil	18
3.	O COMBATE A FOME NA CONTEMPORANEIDADE E O MAPA DA FOME	25
3.1	Os programas e de combate a fome no governo PT e ataques pós-golpe	25
3.2	Retorno do Brasil ao Mapa da Fome?	35
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS	44

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da pobreza, derivado da exploração capitalista, pode ocasionar uma experiência desumana: a privação de alimentação básica, o mínimo para a existência da vida, ocasionando, em seu pior estágio, a fome, em plena ausência de alimento. Contudo, essa condição não é fruto apenas dessa desigualdade, mas também da desresponsabilidade do Estado com os seus deveres sociais, tendo em vista a ausência ou o desmonte e sucateamento de políticas públicas no Estado Democrático de Direito.

A temática foi escolhida e desenvolvida, uma vez que, se faz necessário lançar luz acerca do tema, para por fim partir do questionamento crítico e reflexivo sobre de qual forma está ocorrendo a mensuração do problema a partir de medidores como o mapa da fome da ONU. E essa análise crítica não aconteceu de maneira aleatória, sendo a fome um objeto de interesse do Serviço Social à medida em que a questão social e suas muitas expressões são inseparáveis do modo de organização da sociedade capitalista, esta que é responsável pelo desenvolvimento das forças produtivas e que, em contrapartida, afunila as desigualdades sociais. Sendo assim, a fome torna-se expressão dos conflitos existentes no modelo de sociedade capitalista e é dentro deste conflito, em meio às tensões, que atua o assistente social.

[...] dado o pressupostos que nas relações sociais de produção capitalistas, a pobreza e a desigualdade são fenômenos derivados dos níveis de concentração de renda e de propriedade, não há como desmembrá-las e portanto, coexistem como fenômenos imanentes à exploração capitalista.”
(MEIRELLES, 2015, p. 68)

Além disso, o problema social da fome não age sob os indivíduos com a mesma intensidade e proporção, embora as pessoas possam compartilhar o mesmo território geográfico. Dessa forma, é preciso fazer uma análise ampla no intuito de compreender o objeto do estudo, a fome, através de teorias pautadas no entendimento da esfera social enquanto uma estrutura complexa e cheia de atravessamentos. Considerando o atual contexto de crise econômica, política, social e sanitária no país, o debate em torno de políticas públicas que visam, direta ou indiretamente, combater a fome é essencial para a luta pela garantia de uma ampla rede de proteção social.

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar os fatores sociais que explicam o fenômeno, sendo este bastante presente no cenário brasileiro. De forma mais específica buscamos contextualizar a fome no país, social e historicamente, além de pontuar as políticas de combate à fome e a miséria entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, até o então presidente em exercício, Jair Messias Bolsonaro. A partir daí, pretendemos apontar a relação destas políticas com indicadores internacionais utilizados para medir os níveis de insegurança alimentar, em especial o Mapa da Fome e o retorno do país à ferramenta.

Na realização desta pesquisa, para compreender as determinações da fome no país, as políticas de combate e os indicadores, partimos do método materialista histórico. A escolha foi baseada no entendimento de que este método considera os fenômenos da vida social em sua totalidade, não de forma fragmentada, e busca desvelar as determinações destes através de sucessivas aproximações. Para uma apreensão integrada do objeto de pesquisa, foi feita a opção de utilizar tanto ferramentas metodológicas qualitativas quanto quantitativas. Diante do exposto, o estudo foi realizado através da pesquisa bibliográfica e documental que resultaram na coleta de livros, artigos científicos, notícias, relatórios outros documentos relevantes para a temática, através de pesquisa em portais de periódicos, diretamente nos portais de notícia ou nos sites oficiais de órgãos como é o caso da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e da Rede Penssan.

Os resultados do estudo foram estruturados em dois capítulos, cada um deles dividido em dois tópicos. O primeiro capítulo busca fornecer uma base teórica sobre a problemática da fome no Brasil, bem como um contexto histórico das políticas de combate à fome no país até o início do século XXI. O segundo capítulo objetiva fornecer um panorama das políticas de combate a fome na contemporaneidade, o cenário político e econômico e suas consequências sobre essas políticas, além de trazer um debate sobre as ferramentas que fornecem indicadores, utilizando como referência o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA FOME NO BRASIL

2.1. Considerações sobre o tema da fome

O fenômeno da fome se caracteriza enquanto um fato contínuo ao longo da história da humanidade, perpassando tanto o tempo quanto as barreiras geográficas. Embora seu debate tenha uma dimensão ampla, por muito tempo já foi pouco aprofundado e estudado em detrimento de uma maior atenção voltada para problemas também urgentes, mas com uma gravidade menor quando comparados com as consequências causadas pela fome. A partir disso, para analisar essa problemática no cenário brasileiro é preciso compreender a realidade, sendo importante considerar obras clássicas como *Geografia da Fome* (1946), de Josué de Castro. No livro, o autor escreve com profundidade sobre o tema no contexto de 1946 e elucida a questão de maneira didática e de fácil entendimento, não permitindo, por exemplo, que se cometa o equívoco de associar a fome apenas a uma situação biológica.

Em sua obra, Castro (1946) traz ainda uma análise sobre a quantidade de trabalhos abordando o assunto da fome, segundo ele, dentre mil publicações envolvendo guerras, existia apenas uma para a questão da fome. Esse dado acaba por relatar um cenário alarmante que já foi muito pior no que diz respeito à inexistência de estudos. A fome seguia avançando, no entanto, havia a ausência de uma explicação concreta sobre o tema, ocorrendo ao senso comum buscar respostas equivocadas e sem cientificidade.

Para além disso, discursos e teorias, como a de Thomas Malthus (1798), tentavam naturalizar o problema da fome. Para o autor, o planeta não teria capacidade de produzir alimentos para suportar o crescimento populacional e que isto, conseqüentemente, geraria fome e miséria como uma situação natural. Embora essa teoria não se sustente, tendo em vista o avanço da tecnologia que proporciona ao planeta a capacidade de efetivar uma produção de alimentos suficiente para suprir toda a quantidade populacional - ou, pelo menos, que supriria se houvesse uma distribuição igualitária de recursos -, esse tipo de discurso ainda se mantém na sociedade e a crença na fome como uma situação natural segue ao decorrer do tempo. Acerca disso, Galeano tem um relato em que deixa essa relação em evidência:

[...] que os latino-americanos somos pobres porque é rico o solo que pisamos e que os lugares privilegiados pela natureza foram amaldiçoados pela história. Neste nosso mundo, mundo de centros poderosos e subúrbios submetidos, não há riqueza que pelo menos não seja suspeita. (GALEANO, 1971, p. 249)

Adentrando sobre a visão da não existência de uma naturalidade na situação da fome, Castro (1946) tem seu estudo pontuado na existência de diversas causas para a fome e dentro delas, a social. Essa concepção questiona sobre o quanto a esfera social interfere e age sobre o fenômeno. Dessa forma, embora a presença da naturalização dos problemas sociais e a culpabilização do indivíduo se faça presente dentro do discurso conservador presente no tecido social, os estudos sobre o fenômeno cresceram com o decorrer dos anos e, com isso, sua dissociação com o natural e o biológico se fez possível. Assim, podemos ver que o estudo sobre a fome de Josué de Castro, já em 1946, foi tão vasto que responde questões pertinentes até os dias atuais.

Persiste ainda, a falta de uma solução eficaz para o problema da fome e isso acontece por diversos fatores. Castro (1946) relata como um desses motivos a questão da falta do olhar crítico para a questão partindo da interligação entre as dimensões social, econômica e biológica. Dessa forma, buscar solucionar um problema com raiz em diversas dimensões enxergando apenas uma delas, a biológica, cria medidas de combate ineficazes ou que não passam de soluções superficiais. Segundo o autor: Castro (1946, p.33):

[...] A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema. São quase sempre trabalhos de fisiólogos, de químicos ou de economistas, especialistas em geral limitados por contingência profissional ao quadro de suas especializações. (CASTRO, 1946, p. 33)

A princípio, o reconhecimento da gravidade do problema se fez presente no entendimento sobre a indispensabilidade da comida para qualquer sociedade em todos os períodos da história, pois a alimentação é uma necessidade humana básica para a manutenção da existência. No entanto, apesar da essencialidade dos alimentos para a vida, a fome foi e ainda segue sendo um problema global, extremamente pertinente e que, de acordo com Carolina Maria de Jesus, citada por Galeano em *As Veias Abertas da América Latina*, “A fome é a dinamite do corpo humano”. (JESUS apud GALEANO, 1971, p. 260).

Partindo dessa visão sobre o fenômeno, a própria autora, além dos seus relatos, também é um retrato do quanto é ampla a dimensão da fome e da pobreza

em que os países subdesenvolvidos estão imersos, pois a própria Carolina Maria de Jesus ascendeu a partir da veracidade cruel da pobreza inserida no seu cotidiano quando escreveu “Quarto do despejo” (1960). E embora tenha saído momentaneamente da pobreza, “[...] no início de 1977, numa madrugada de domingo, Maria Carolina de Jesus morreu no meio do lixo e dos urubus.” (GALEANO, 1971, p. 260). É a partir da busca para entender essa e diversas expressões da fome que surge a necessidade de estudá-la e compreendê-la e, embora ainda seja uma questão distante de solução, os avanços no que se refere ao debate e às pesquisas sobre a temática têm aumentado. Com isso, ocorreu também a criação de conferências e encontros para se discutir o tema, como, por exemplo, a convenção marcante que gerou a criação da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) em 1945. De acordo com Castro:

[...] quarenta e quatro nações, através dos depoimentos de eminentes técnicos no assunto, confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito para que sejam apagadas ou pelo menos clareadas, nos mapas mundiais de demografia qualitativa, estas manchas negras que representam núcleos de populações subnutridas e famintas, populações que exteriorizam, em suas características de inferioridade antropológica, em seus alarmantes índices de mortalidade e em seus quadros nosológicos de carências alimentares — beribéri, pelagra, escorbuto, xeroftalmia, raquitismo, osteomalácia, bócios endêmicos, anemias, etc. — a penúria orgânica, a fome global ou específica de um, de vários e, às vezes, de todos os elementos indispensáveis à nutrição humana. (CASTRO, 1946, p. 33)

Portanto, partindo da exposição desse relato, torna-se uma afirmação falar da insegurança alimentar como um problema universal, não sendo completamente solucionado em praticamente nenhum lugar do mundo no passado e ainda sendo vivenciado no presente. Sendo assim, é preciso reafirmar que esse fenômeno tem raízes e particularidades decorrentes de qual maneira se fez a formação sócio-histórica de cada país. Nesse sentido, partindo para o contexto brasileiro, um paradoxo referente a essa expressão de desigualdade é o imenso poder de produção de alimentos, enquanto grande parte da população está imersa na insegurança alimentar. Este fenômeno explica-se pelo histórico político e econômico voltado à agro exportação para países do norte global e suas demandas sem a adoção de estratégias para subsidiar uma alimentação digna de sua população. É através dessa concepção, de acordo com Motta¹ (2021, BBC NEWS Brasil), que "a

¹ Renata Motta, pesquisadora da Universidade Livre de Berlim e uma das autoras do estudo: *Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil*.

fome não é resultado da falta de produção de alimentos, mas da falta de acesso a eles". Dessa forma, Castro (1946, p. 56) também discorre sobre o assunto e as nuances desse debate quando menciona sobre essa amplitude em *Geografia da Fome*:

Na realidade, a fome coletiva é um fenômeno social bem mais generalizado. É um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome. Mesmo nosso continente, chamado o da abundância simbolizado até hoje nas lendas do Eldorado, sofre intensamente o flagelo da fome. E, se os estragos desse flagelo na América não são tão dramáticos como sempre foram no Extremo Oriente, nem tão espetaculares como se apresentaram nos últimos anos na Europa, nem por isso são menos trágicos, visto que, entre nós, esses estragos se fazem sentir mais sordidamente, minando a nossa riqueza humana numa persistente ação destruidora, geração após geração. (CASTRO, 1946, p. 56)

Portanto, a destruição decorrente da relação de usurpação de riquezas ocorrido através do processo de colonização, o qual ainda apresenta resquícios atualmente como, por exemplo, nesse processo de exportação de alimentos, marca a presente desigualdade em países denominados "subdesenvolvidos". A fome é, dessa forma, uma das expressões resultantes dessa desigualdade. Assim, as grandes potências conseguiram seu pleno desenvolvimento através do dano causado aos países colonizados. Galeano discorre sobre isso quando enfatiza essa exploração em seu livro²: "É a América Latina, a região das veias abertas." (GALEANO, 1971, p. 10). Partindo disso, Galeano adentra sobre a ampla dependência, vivenciada na história, sobre a apropriação descontrolada das riquezas que de acordo com ele:

[...] do descobrimento aos nossos dias, tudo sempre se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal se acumulou e se acumula nos distantes centros do poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos. O modo de produção e a estrutura de classes de cada lugar foram sucessivamente determinados, do exterior, por sua incorporação à engrenagem universal do capitalismo. Para cada um se atribuiu uma função, sempre em benefício do desenvolvimento da metrópole estrangeira do momento, e se tornou infinita a cadeia de sucessivas dependências, que têm muito mais do que dois elos e que, por certo, também compreende, dentro da América Latina, a opressão de países pequenos pelos maiores seu vizinhos, e fronteiras adentro de cada país, a exploração de suas fontes internas de viveres e mão de obra pelas grandes cidades e portos (há quatro séculos já haviam nascido dezesseis das 20 cidades latino-americanas atualmente mais populosas). (GALEANO, 1971, p. 10)

² As Veias Abertas da América Latina. Eduardo Galeano, 1971.

Partindo dessa lógica, Castro (1946) afirma que o fenômeno da fome é uma consequência biológica de problemas sociológicos e pontua que tal questão está diretamente conectada ao designado subdesenvolvimento. Esse subdesenvolvimento, são países colonizados por impérios que tiveram para sua economia uma usurpação desenfreada de suas riquezas naturais. Dessa forma, obtiveram por consequência dessa relação, o problema da fome. Portanto, essa expressão da desigualdade social não é uma situação dada ao acaso, mas sim uma resposta da cultura e das prioridades da sociedade.

Para além disso, a autora Martha de Medeiros relata, em sua crônica *Não pode tocar* (2004), a existência de assuntos intocáveis para o indivíduo, por serem vulneráveis ao ponto de gerarem consequências caso exista o debate. Partindo da ótica individual para adentrar na social, a fome acaba por ser um desses assuntos que não se pode tocar. Assim, a partir da ausência de um debate, pesquisa e ciência para o tema, não há forma eficaz de sanar o problema.

Com o decorrer do tempo, a fome acaba saindo dessa ótica de ser um tabu no corpo social quando estudiosos buscam compreender e responder sobre o problema. Esses estudos sobre problemas sociais, como a fome, foram decorrentes de um passado do Brasil que relata anos de lutas, mobilizações, protestos e movimentos sociais de uma população em busca de um país mais justo e com equidade social. Nesse contexto, é através da luta dos trabalhadores durante o século XX em prol de condições dignas de trabalho, além de outros movimentos pautados em efetivar uma Reforma Sanitária, nasceu a maior conquista do povo brasileiro: o marco legal civilizatório promulgado na Constituição Cidadã de 1988. Assim, a partir das análises decorridas de movimentos e lutas, começa a se compreender a fome, e outros temas, enquanto questões da esfera social onde a própria constituição faz referência a ela em seu Art 6º³, constatando a existência do direito à alimentação, entre outros direitos descritos por ela, enquanto um direito social. Partindo disso, além de ser uma conquista no âmbito social para a população brasileira, é de extrema importância o Estado ter se tornado o responsável pela efetivação do acesso à alimentação, tendo em vista que a promulgação dos direitos

³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

marca a responsabilidade do Estado com os seus deveres e obrigações perante a sociedade, assegurando direitos mínimos para os indivíduos.

Destaca-se, a partir dessa concepção da fome enquanto também um fator social, a abordagem da alimentação também enquanto uma temática que vai além das questões biológicas, pois se faz necessário olhar para o indivíduo e compreender as nuances das adversidades que o cercam. Assim, quando se olha para o problema partindo de uma visão entrelaçada ao social, consegue-se interpretar o real e juntamente a ele a raiz da questão. Dessa forma, é importante ainda destacar a ligação direta entre tais problemas sociais e suas consequências em outros âmbitos da sociedade, como, por exemplo, a influência direta da questão da fome na qualidade de vida e na saúde do indivíduo.

Essa discussão, da vinculação dos problemas sociais sob o nível de saúde da população, é mencionada nos Determinantes Sociais da Saúde⁴, pois se compreende a importância de enxergar todas as nuances acerca dessa questão para poder entendê-la. Nesse contexto, o indivíduo em situação de fome está sujeito a ter sua saúde comprometida. A análise da fome enquanto uma expressão que age diretamente na saúde da população é de extrema importância para se compreender melhor a questão. É nesse sentido que se enxerga a importância da esfera social como parte do processo saúde-doença, o qual Rocha e David (2014) elaboram quando escreveram sobre os princípios básicos dentro da integralidade do discurso sanitarista, sendo eles:

- 1) a saúde das pessoas passa a ser de interesse da sociedade, isto é, a sociedade é obrigada a proteger e assegurar a saúde de seus membros; 2) as condições sociais e econômicas influenciam a saúde e doença e estas precisam ser estudadas cientificamente; 3) as medidas que devem ser tomadas para a proteção da saúde são tanto sociais quanto médicas. (ROCHA E DAVID, 2014, p. 130)

Sendo assim, é evidente a fome enquanto parte do processo saúde-doença e a amplitude social a envolvendo, pois é notável a sua relação com questões sociais, políticas e econômicas. Castro (1946) discorre acerca disso quando elabora que seria ineficiente o planeta conseguir fornecer uma produção de alimentos equivalente para atender toda a demanda populacional, enquanto essa mesma população não tiver condições financeiras para comprá-los. É nesse sentido que

⁴ A partir da Comissão Nacional de Saúde, os determinantes sociais da saúde são a relação dos fatores de diversas áreas: social, econômico, cultural, psicológicos, etc, que influenciam diretamente na saúde da população.

explicar a fome como uma situação natural seria uma compreensão retrógrada e sem bases científicas, porque, ao propagar tal ideia, se geraria uma forma de mistificação, escondendo o real motivo que causa o fenômeno. Dessa forma, Castro (1946) busca explicar o hoje a partir das nuances do passado, marcado por uma exploração colonial, em que reflete continuidades no presente com o neocolonialismo que ainda causa uma dependência dos países denominados subdesenvolvidos àqueles ditos desenvolvidos.

Assim, não é um debate respaldado na veracidade o estudo sobre a fome de uma maneira dissociada dos contextos sociais, econômicos e políticos, pois eles demarcam de qual maneira a sociedade irá se desenvolver. Consequentemente, analisar as condições estruturais sem considerar o contexto histórico não seria um debate fundamentado no real. Portanto, para poder compreender a fome em sua totalidade, é preciso analisar as questões econômicas, sociais e desenvolturas políticas e o quanto isso recai sobre o problema no país.

É partindo da necessidade e relevância de analisar o contexto social, econômico e político que as questões de classe adentram a essa discussão. A princípio, para efetivar uma análise associada ao cenário político e econômico é essencial compreender a forma com que o Estado molda sua conjuntura e, embora no estudo da Ciência Política existam autores que buscaram explicar a definição para esse Estado, não existe uma definição exata e universal sobre ele. No entanto, se faz importante pontuar a existência de autores que elaboraram suas concepções sobre o Estado, os denominados clássicos da política. Eles contribuíram com suas teorias e buscaram responder, a partir do conhecimento acessível ao momento, o contexto político em que estavam inseridos.

Compreendendo isso, o arcabouço teórico levantado sobre a temática a partir dos clássicos da política é uma construção de extrema importância intelectual para a sociedade. Contudo, com o decorrer do tempo, essas construções teóricas não foram suficientes para explicar a economia política e, dessa forma, outros autores buscaram responder às nuances que moldam a sociedade, de forma mais ampla e aprofundada no real. É partindo da inquietação sobre a necessidade de respostas sobre o real que Marx e Engels, a partir de seus estudos, evidenciaram que “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes”

(MARX e ENGELS, 1848, p. 40). Sendo assim, existe no corpo social uma disputa por poder.

Partindo disso, essa disputa de poder tem relação direta com o sistema vigente e conseqüentemente a fome. Atualmente, o sistema que rege a sociedade é o sistema capitalista, onde coexistem duas classes: a classe que contém os meios de produção e a classe que não tem os meios de produção. Santos e Arcoverde (2011) discorrem sobre a forma fundante desse modelo de sociedade: “No modo de produção capitalista, a venda da força de trabalho é a principal forma da garantia de sobrevivência da classe trabalhadora” (SANTOS e ARCOVERDE, 2011, p. 2). Porém, nesse modo de produção, cujo objetivo primordial é a acumulação de renda e riqueza nas mãos de poucos, nem sempre é possível à garantia de acesso a um posto de trabalho e, conseqüentemente, o acesso à renda que garanta o atendimento das necessidades. Portanto, essa relação desarmoniosa entre as classes, gera desigualdades provindas desse desequilíbrio dos poderes e assim, problemas sociais causados por essa divisão social, sendo a fome um deles.

De início, para compreender as desigualdades provindas desse processo de acumulação é preciso antes compreender o processo de acumulação de renda e riqueza do capital, objetivo principal do próprio sistema capitalista. Nas palavras de Lima:

O processo de acumulação do capital significa, portanto, o uso ampliado de meios de produção e força de trabalho para a produção crescente de mercadorias. Quanto maior a massa de mais-valia aplicada dessa forma, maior a capacidade produtiva e maior a possibilidade de produção de valor. O objetivo da produção capitalista, valorizar por meio do trabalho vivo o valor constante do trabalho morto, é alcançado com o aumento constante da produtividade do trabalho. (LIMA, 2010, p. 89)

Dessa forma, é por causa dessa necessidade ilimitada de acumulação, que ocorre as crises cíclicas do capital. Para elucidar a temática, é importante destacar a construção do arcabouço teórico que Karl Marx construiu sobre o tema, ele fez contribuições significativas para as ciências humanas e sociais efetuando respostas sobre a maneira que o sistema, além de se manter, vive. Embora ele e seu discípulo, Engels, não conseguiram terminar o estudo acerca do tema, ainda sim efetuaram respostas importantes para compreender o modo de produção. Dessa forma, dentro de seus estudos, abordaram a Lei geral da acumulação. E no que se refere a essa lei, a partir do aumento da produção, buscando a insaciável acumulação ilimitada, à medida que, no mesmo momento, ocorre uma diminuição da demanda em busca

dessa produção, acaba sendo fator um principal de crises (LIMA, 2010). O capitalismo, portanto, não contém um equilíbrio e tem por objetivo sempre aumentar a sua obtenção de lucro. Sendo assim, a partir dessa busca incessante de acumulação, o sistema está fadado a passar por crises denominadas cíclicas. Netto e Braz discorrem que “[...] Em pouco mais de um século, como se constata, a dinâmica capitalista se revelou-se profundamente instável, com períodos de expansão e crescimento da produção sendo bruscamente coartados por depressões, caracterizadas por falências, quebradeiras e, no que toca aos trabalhadores, desemprego e miséria” (NETTO e BRAZ, 2006, p. 156)

É a partir dessa acumulação ilimitada, em que surgem projetos políticos como o Neoliberalismo, modelo socioeconômico que ascende pela década de 70 na Europa, tendo por fundamento o liberalismo clássico, onde propaga um discurso pautado na necessidade da intervenção mínima do Estado, a privatização e o fim das políticas sociais, para apenas assim, a sociedade obter um progresso econômico. Esse modelo socioeconômico reflete o modo de existir do sistema capitalista e sua expansão, prevalecendo a acumulação.

Por fim, o fruto dessa exploração, das crises e dos fatores essenciais para consolidar o capital e também, efetuar sua manutenção para transpassar o tempo, amplia e gera expressões diversas sobre o fenômeno da fome. Portanto, a fome se enquadra nas questões pautadas que nascem dessa relação de usurpação. Logo, o fenômeno da fome perpassa diversas questões na esfera social, tendo causas profundas e abrangentes.

2.2. Histórico das políticas de combate a fome no Brasil

A partir das considerações apresentadas sobre o fenômeno da fome no Brasil, abordaremos neste ponto as políticas sociais de enfrentamento ao quadro da fome e pobreza extrema no país no decorrer dos anos, quais políticas de combate esta foram adotadas por governantes numa tentativa de mitigar tal problemática. Iniciando com o governo de Getúlio Vargas, entre os anos de 1930 a 1945, nota-se um avanço significativo nas relações entre capital-trabalho, com políticas sociais que são voltadas para preparação de uma classe trabalhadora urbano-industrial. Vargas

passa então a construir uma imagem de “pai dos pobres” e de “patrono” da legislação social, diante das mudanças que ocorriam na sociedade brasileira.

Diante deste processo de industrialização e urbanização da sociedade brasileira, surge também a descoberta científica da fome (o surgimento da ciência da Nutrição); de criação da prática profissional em Nutrição (criação dos cursos para formação do nutricionista) e de instituição da política social de alimentação e nutrição e, por conseguinte, denúncias sobre as precárias condições de vida da classe trabalhadora. Josué de Castro, no ano de 1932, realiza uma pesquisa sobre as condições de vida de famílias e operários no Recife e observa que a base alimentar dos trabalhadores assalariados fornecia o equivalente a cerca de 1.645 calorias; tendo um custo de, em média, 71,6% do valor do salário; alimentos esses pobres em vitaminas e sais minerais, o que acabava gerando altos índices mortalidade e baixa expectativa de vida na classe mais pauperizada da sociedade (VASCONCELOS, 2005).

[...] No auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social. Foram as “lutas pela jornada de trabalho” (Marx, 1987) que provocaram o surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado[...]. (MARX, 1987 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2016, p. 51)

É diante de um quadro precário de vida e trabalho que através das lutas sociais constantes e reivindicações da classe trabalhadora, que pressionava por condições dignas de trabalho - tais como jornada de trabalho e um salário justo que possibilitasse aos melhores condições de vida, alimentação e lazer - o salário mínimo é instituído no país em maio de 1940, durante o governo de Getúlio Vargas. Simultaneamente temos a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), entre outras intervenções estatais, num movimento que impulsionou as políticas sociais de alimentação e nutrição. De forma contraditória, enquanto o Estado garantia condições mínimas de subsistência para a população, também se equipava de mecanismos que lhe garantem legitimidade e hegemonia sobre a classe trabalhadora (VASCONCELOS, 2005).

Ainda no governo Varguista, surge o decreto de Lei nº 399/1938, no campo da alimentação, que diz instituiu a chamada ração essencial mínima que era composta, em quantidade e qualidade, de alimentos que suprissem as necessidades

nutricionais de um trabalhador adulto. Posteriormente, temos a criação da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS) que visou assegurar condições favoráveis e higiênicas “à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio” (CASTRO, 1977, apud VASCONCELOS, 2005, p. 441).

Vale ressaltar que houveram políticas sociais que antecedem o governo Vargas, a exemplo da criação da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados Federais em 1917 com o intuito de regulamentar as relações de trabalho, reflexo de muita pressão social sobre o poder legislativo. Outro exemplo temos em 1923 com a lei Eloy Chaves, que veio a criar a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, quando em 1926, cerca de 33 instituições passaram a oferecer o direito de acesso às aposentadorias e pensões, que logo após foi expandida a outras categorias. Outro avanço que podemos citar foi o Conselho Nacional do Trabalho criado em 1923 e vinculado aos ministérios do Comércio, da Agricultura e da Indústria. Conselho este que expandiu leis de proteção a trabalhadores que sofreram acidentes e o direito a férias para outras categorias mesmo antes da gestão varguista (D'ARAÚJO, 2007).

Após o período Varguista, nos anos entre 1946-1963, o discurso de combate à fome ganha força internacional com o crescimento do Welfare State, um modelo de Estado de bem-estar social, enquanto no Brasil começam a surgir as primeiras ONGS humanitárias de combate à fome, a exemplo da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM), que tentavam fornecer algum tipo de suporte à população. Deste modo, Josué de Castro, ao lançar seu livro intitulado Geografia da Fome, acaba por traçar o primeiro mapa sobre o tema no país, analisando as determinações de suas mazelas e apontando caminhos para sua superação. “A fome, no Brasil, é consequência, antes de tudo, do seu passado histórico, com os seus grupos humanos sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais.” (CASTRO, 1946, p. 293.)

Em 1957 é fundada, sob a presidência de Josué de Castro, a Associação Mundial de Luta Contra a Fome com o objetivo de se promover, encorajar e organizar no mundo a luta contra a fome, notadamente despertando, desenvolvendo, apoiando, difundindo, preparando, supervisionando, realizando, direta ou indiretamente, estudos, pesquisas, iniciativas, atividades e ações de

natureza a fazer conhecer, diminuir ou eliminar, direta ou indiretamente a fome no mundo (CASTRO; 1977, apud VASCONCELOS, 2005).

Afinal, nos anos em que o país encontrava-se em processo de industrialização e urbanização (1930-1963), o perfil nutricional do país encontrava-se com altos níveis de ocorrências de doenças nutricionais ligadas à miséria, à pobreza e ao atraso na economia. Isto comprova-se ao analisar os altos índices de deficiências de vitamina A (hipovitaminose A), de ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio) entre a população da época. Deste modo, com o auxílio de Castro e seu livro Geografia da Fome, que o Brasil passa a tomar para si as mazelas nutricionais como uma das principais temáticas da agenda governamental (VASCONCELOS, 2005).

Esta dramática situação alimentar (...) impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas de paliativos e de correção das falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais. Impõe-se uma política que, acelerando o processo de desenvolvimento, quebrando as mais reacionárias forças de contenção que impedem o acesso à economia do país a grupos e setores enormes da nacionalidade, venham (SIC) a criar os meios indispensáveis à elevação dos nossos padrões de alimentação. (CASTRO, 1946 apud VASCONCELOS, 2005, p. 442)

Após a era Vargas temos um período de recessão econômica que perpassa dos anos 1962 a 1967, e entre os anos de 1968 e 1974, durante a ditadura militar, com a retomada da expansão na economia, tem-se o que seria conhecido como milagre brasileiro, marcado pelo crescimento econômico acentuado e, apesar das promessas de distribuição de renda, isso nunca ocorreu de fato e, após este suposto milagre econômico o país se vê novamente a queda dos indicadores sociais e a piora nas condições de vida da população. Em 1974/1975, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) atestava que 67,0% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Como consequência, 46,1% dos menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino apresentavam desnutrição energético-proteica (VASCONCELOS, 2005).

Ao adentrar o fim da ditadura militar e, por conseguinte, o início de um novo contexto histórico, surge, com a nova república, esperança na resolução das mazelas sociais vividas pelos brasileiros desde as suas raízes. Fazendo uma análise a partir de 1985 nota-se o retorno do discurso de distribuição de renda, visto durante a era Vargas, e o resgate dos símbolos nacionais e do orgulho de ser brasileiro, bem

como, uma maior intervenção estatal na área alimentícia, levando o tema da nutrição a se tornar uma das prioridades governamentais nos primeiros anos da nova república.

[...] Nós não temos o direito de exigir dos trabalhadores qualquer cota de sacrifício em termos de restrições aos seus vencimentos ou às suas atividades funcionais. Eles já 'cortam na própria carne' para terem assegurada sua sobrevivência. Mas eles podem dar uma contribuição muito importante não só em termos de comportamento social, mas uma contribuição mais efetiva, no sentido de aumento da produtividade, coisas conduzidas nestes termos. (NEVES apud BENDETSON apud VASCONCELOS, ANO, p.445)

Deste modo, processo eleitoral de Tancredo Neves, ainda em 1985, foram criados três instrumentos de políticas sociais: o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome, as Prioridades Sociais para 1985 e as Prioridades Sociais para 1986, sendo incorporados cinco programas de combate a subnutrição: o Programa de Abastecimento Popular (PAP); o Programa de Suplementação Alimentar (PSA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Reforço Alimentar ao Programa de Creches da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). No entanto, entre 1987 e 1989, numa tentativa de estabilização econômica, as pautas sociais perderam prioridade. Restaram programas de alimentação e nutrição em funcionamento: PNAE, PSA, O Programa de Conservação Auditiva (PCA), Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Em 1990 tem-se o início do Governo Collor e também da implementação de ideias de cunho neoliberal na reforma do Estado. Neste período é possível observar uma redução brusca de recursos financeiros voltados para programas sociais, a diminuição abrupta de programas de alimentação e nutrição. Os programas que se mantiveram de pé passaram a ser alvo de desvio de verbas públicas, trazendo escândalos para o governo de Collor, assim como inquéritos, auditorias e investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Fome) e auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados evidenciaram irregularidades no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e em outros programas que acabaram por evidenciar a prática constante deste tipo de crime de responsabilidade na área sócio-assistencial.

Em 1992, após o sucessivos escândalos envolvendo o presidente Collor e diante de uma crise ética no interior da política, é criado pela sociedade civil o Movimento pela Ética na Política, com o objetivo inicial de unir forças para uma política comprometida com a justiça social. Em seguida, ocorre a aprovação do histórico processo de impeachment do presidente Collor e, após o presidente ser deposto, constitui-se o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida em 8 de março de 1993, liderado por Betinho, com o intuito de “mobilizar, e acima de tudo, sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país [...] que leva à exclusão, à fome e à miséria” (CONSEA; 1995 apud VASCONCELOS, 2005, p. 447)

Logo após o impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência e com ela, o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada pelo presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), com o intuito de promover a segurança alimentar e nutricional e assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional. Em 18 de abril de 1993, como parte destes esforços, é lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi mantido o desenvolvimento dos programas de alimentação e nutrição da maneira que já vinha sendo coordenado pelos governos anteriores. Já no segundo governo de FHC destaca-se a Portaria nº 710/1999 do Ministério da Saúde onde houve a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a adoção da Medida Provisória nº 2.206/2001, com a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação).

O Programa Bolsa Alimentação, por sua vez, veio a desenvolver-se ainda sobre a responsabilidade do CGPAN e tinha como objetivo a promoção das condições de saúde nutricional das gestantes, bem como de crianças de seis meses até os seis anos e onze meses de vida que se encontrassem em risco nutricional e pertencentes a famílias com renda mensais de R\$0 até R\$90,00 per capita, mediante complementação de renda, com o intuito de melhorar a qualidade de vida e saúde dessas famílias. Cada grupo familiar receberia de R\$15,00 a R\$45,00 mensais, o valor variava de acordo com o número de beneficiários e poderia ser

sacado via cartão magnético em agências da Caixa Econômica Federal. Além disso, ao longo dos anos 1999-2002, é possível verificar um esvaziamento gradativo da ação do Comunidade Solidária no que diz respeito ao combate à fome, bem como ver-se a extinção do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e a substituição do ICCN pelo Bolsa Alimentação.

Portanto, no que refere à história das políticas de combate à fome, embora possa ter existido tentativas de sua implementação, as políticas sociais voltadas à alimentação se mostram frágeis no contexto brasileiro de implementação de uma relativa proteção social, marcadas por descontinuidades e instabilidades de acordo com o cenário econômico e político do país. Historicamente, até o fim do século XX, não existiu uma política efetiva, universal, integral e descentralizada, como discorre Mattei:

[...] nota-se a lenta trajetória de organização de um sistema mínimo de proteção social forjado até a década de 1980. A partir desse período, a crise econômica, por um lado, e a ideologia neoliberal, por outro, colocaram em xeque até mesmo os desígnios do capítulo dos Direitos Sociais presentes na Constituição de 1988. Com isso, verificamos que um sistema com características universalizantes não conseguiu ser estabelecido no país, além do que os problemas de financiamento desse sistema permaneceram recorrentes, ao mesmo tempo em que a diversidade de demandas sociais do país não pôde ser atendida. (MATTEI, 2019, p. 63)

3. O COMBATE A FOME NA CONTEMPORANEIDADE E O MAPA DA FOME

3.1. Os programas e de combate a fome no governo PT e ataques pós-golpe

Para adentrar ao debate da fome é preciso lançar o olhar sobre o governo Lula (2003-2010) diante da conjuntura econômica, pois essa gestão foi significativamente importante para a implementação de estratégias de combate ao fenômeno. Também se faz necessário pontuar o mandato do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal em relação ao contexto dos anos anteriores, como aborda Martins:

A prioridade do governo Lula foi a de conter os desequilíbrios macroeconômicos gerados durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), notadamente, a dívida pública e os déficits em conta corrente, e os desequilíbrios sociais mais intensos através de políticas sociais para minorar a extrema pobreza[...]. (MARTINS, 2007, p.39)

Importante ressaltar nesse contexto que a promulgação da Constituição Federal de 1988 marca uma conquista em direitos sociais e garante proteção social no período do pós golpe. Marco civilizatório da sua época, a constituição enfrentou dificuldades em ser efetivada enquanto direito da população civil. Levando em consideração esse contexto torna-se fundamental analisar governos que buscam fortalecer uma política mais inclusiva e acessível.

É partindo dessa percepção, no qual se faz necessário pontuar a relevância de que no início do século XXI “foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, um candidato oriundo das camadas populares, filiado e fundador de um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, que havia se candidatado – e sido derrotado – por três vezes consecutivas nas eleições anteriores” (ROCHA e VIANNA, 2016, p. 3). A democracia brasileira é atravessada por esse ato significativo, a ascensão à presidência de um candidato operário e que tinha como pauta o combate à fome.

O início das campanhas em prol de Luís Inácio Lula da Silva trazia como pauta principal solucionar a fome, e com a colaboração de militantes e simpatizantes que apoiavam a candidatura dele, elaboraram o Projeto Fome Zero, projeto que constitui um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato, sendo até mesmo referendado em seu discurso de posse no ano de 2003.

Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de "Fome Zero". Como disse em meu

primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. (SILVA apud LEIA, 2007)

Com este discurso Luiz Inácio Lula da Silva marcou o seu comprometimento com o direito à alimentação enquanto uma das prioridades da agenda pública brasileira pelos próximos anos. E dessa forma, a sua gestão reformula o programa de FHC, criando o Programa Bolsa Família (PBF), instituído em 2004 pelo Governo Federal. Direcionado a famílias pobres e extremamente pobres, definidas com base em cálculo de renda per capita, foi um marco na vida de muitas famílias brasileiras, e alguns estudiosos apontam para um saldo positivo no que concerne a elevação de renda e de uma melhora no poder de consumo dos beneficiários do programa, bem como a sua clara contribuição para a diminuição das desigualdades sociais no Brasil na última década.

Partindo disso, esse programa interliga a transferência monetária, esta que é direcionada preferencialmente às mulheres, junto ao cumprimento da agenda de compromissos relacionados a setores da saúde, educação e assistência social, tais como: manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de zero a seis anos de idade aos postos de saúde; manutenção do cartão de vacinas atualizado; realização de acompanhamento pré-natal; retorno de adultos analfabetos à escola; e participação em ações de educação alimentar (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

No entanto, muitas críticas ainda podem e devem ser tecidas ao programa tendo em vista sua capacidade limitante no que diz respeito ao oferecimento de proteção às famílias beneficiárias, haja vista que a focalização se dá pela seleção de famílias em extrema pobreza, e não no campo do direitos ao bem-estar dos cidadãos sem qualquer distinção (TEIXEIRA, 2010). Neste viés, é necessário ressaltar o paradoxo criado entre a proteção à família e o crescimento da responsabilidade da mesma na proteção de seus membros. Ao criar um conjunto de condições a serem cumpridas “a risca” pelos seus beneficiários, o PBF acaba por reforçar as responsabilidades sobre seus sucessos ou fracassos diante da efetividade de suas ações, o que acaba por sobrecarregar ainda mais com novos deveres (TEIXEIRA, 2010), desconsiderando as capacidades dos grupos familiares frente aos recursos obtidos e às oportunidades que aparecem diante de um quadro de grande vulnerabilidade social.

Por um lado, não se combate a destinação dos recursos públicos ao velho sistema de privilégios e, por outro, não se assegura a alocação adequada de recursos para ações de erradicação das desigualdades sociais. Dessa forma, configura-se uma ação política governamental ambígua, que oscila entre o plano humanitário e uma versão ainda estigmatizadora da pobreza (PAIVA e MATTEI apud MATTEI, 2018, p. 63).

As contradições envolvendo garantir direitos mínimos e as nuances da economia é uma situação rotineira durante toda a trajetória do Lula e do PT, sendo assim, se faz necessário adentrar sobre a economia durante essas gestões. A princípio, a trajetória política do ex-presidente Lula foi ampla, não sendo estagnada em seu primeiro mandato, ele conseguiu efetivar um percurso significativo na política e o seu curso individual também foi acentuado em conjunto ao seu partido, tendo em vista a continuidade do Partido dos Trabalhadores (PT) após o fim do seu segundo mandato com a gestão de Dilma Rousseff.

O contexto brasileiro ao qual Lula assumiu a presidência em 2003 se faz de extrema importância para essa discussão, considerando que a situação econômica do país respalda as necessidades de mudança na nação. Dessa forma, é importante acrescentar que a gestão precedente a Lula, de FHC, pautou seu governo com bases na política do neoliberalismo, efetivando uma intervenção mínima do Estado como discorre o autor:

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) pode ser inserida dentro de um padrão tipicamente neoliberal de políticas públicas: crescimento da dívida externa, expansão acelerada da dívida pública, expressivos déficits em conta corrente, elevadas taxas de juros, privatização, desmonte dos segmentos de maior valor agregado de nossas indústrias, desregulamentação do mercado de trabalho e abertura comercial e financeira acelerada através de políticas de valorização cambial, posteriormente revertida ao câmbio flutuante, o que implicou a multiplicação das dívidas em dólar no PIB nacional. (MARTINS, 2007, p.36)

A partir disso, Almeida (2012) afirma que

[...] é inegável que, durante o governo Lula, surgiu uma importante novidade no campo político-ideológico com sérias implicações para análise crítica: um riquíssimo debate, que está longe de terminar, sobre o (neo)desenvolvimentismo. Além disso, também retrata a existência de correntes teorias abordando o desenvolvimentismo como principal estrutura abordada pelo governo Lula. (ALMEIDA, 2012, p. 690)

A princípio, se faz necessário estabelecer o que seria esse denominado “desenvolvimentismo” que foi propagado como estratégia dessa gestão para assim, compreender as nuances da economia. Ainda que não se tenha uma definição uniforme e exata, Fonseca (2015) discorre sobre uma concepção para explicá-lo. “Sendo o desenvolvimentismo [...] um conjunto de atributos caracterizadores, em

termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento” (FONSECA; 2015, p. 10). Dessa forma, o Estado efetiva uma política econômica pautando sua centralidade e foco no crescimento da economia, através do aumento no investimento em alguns setores.

A princípio, o discurso político em torno do desenvolvimentismo desperta no corpo social brasileiro por volta de 1930, através do governo de Getúlio Vargas, e dos governos seguintes que também respaldam sua política nesse tipo de plano governamental. Dessa maneira, o desenvolvimentismo cresce e se expande e sua essência é atualizada sobre outras roupagens, tendo em vista a necessidade de se adequar às mudanças ocorridas no cenário brasileiro, ascendendo assim, o neodesenvolvimentismo. Com a entrada do mandato petista o neodesenvolvimentismo adentra também a gestão de Lula, como discorre Almeida:

No maior país desse “Extremo Ocidente” também se implementou, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10), presidente do partido líder de uma ampla coalizão, uma política que se apresenta como neodesenvolvimentista e que, ao longo de oito anos, contou com o progressivo apoio de um extraordinário leque de forças sociais — desde o semiproletariado à grande burguesia bancária, de agronegócios a movimentos de sem-terra —, apoio que, ao menos no plano discursivo, foi acompanhado pela admiração de governantes pelo mundo afora. (ALMEIDA, 2012, p. 695)

Contudo, quando se busca compreender de fato essa forma de gestão para superar o “subdesenvolvimento” nota-se lacunas na proteção social em sua forma plena e respaldada em princípios norteadores. A princípio, é importante pontuar que o sistema de proteção social do Brasil, através da Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização desse sistema (MATTEI, 2019). Definiu-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento e a introdução de mecanismos democráticos de gestão (MATTEI, 2019). Efetiva-se assim uma gestão de excessiva focalização na economia sem considerar os deveres estatais. Atingindo o direito dos trabalhadores acaba por ir de encontro aos princípios norteadores do sistema de proteção, gerando também um impasse na efetivação dessa política.

Essa limitação e esse projeto político norteado pela priorização da economia não ocorre ao acaso se começarmos a analisar um ponto central: o próprio sistema capitalista e seu modo de produção (MPC). Dessa forma, é importante destacar que “... o lucro é a força motriz do MPC, como o MPC só pode existir e reproduzir-se na escala em que a busca do lucro é interminável” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 110). E dentro desse sistema, “...capitalistas e empresas capitalistas só existem, e só podem existir, se tiverem no lucro a sua razão de ser; um capitalista e uma empresa capitalista que não se empenharam prioritária e sistematicamente na obtenção de lucros serão liquidados” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 110). Portanto, dentro do próprio capitalismo existe a necessidade dessa busca incessante para obtenção do lucro e conseqüentemente - “[...] excedente apropriado pelo capitalista, fonte de seu lucro e que se denomina mais valia [...]” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 111). Dessa forma, essa usurpação excessiva em busca do lucro gera problemas sociais como a desigualdade social ocasionada desse processo de exploração. São, assim, questões inerentes dentro do próprio sistema e que sobrevivem independentemente de gestões governamentais.

Além disso, o desenvolvimentismo prioriza a economia do país em detrimento das limitações impostas para efetivar as políticas sociais e públicas, conseguindo ocultar a contínua exploração sob uma ótica de um discurso pautado no suposto desenvolvimento. Contudo, não é uma situação isolada ocorrendo exclusivamente durante o governo Lula, tendo em vista a existência do sucateamento dessas políticas de proteção desde os anos posteriores à sua própria implementação, ocorrendo assim, ao decorrer do tempo apenas a ampliação desse cenário de sucateamento. Dessa forma, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 93/2016 permitindo a retirada de 30% do orçamento destinado à seguridade social para usar em outras despesas governamentais, sendo superior aos 20% instituídos legalmente pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), ou seja sucateando o orçamento destinado à Seguridade Social. O autor Marques, citado por Mattei, discorre bem sobre essa relação

[...] conforme afirma Marques (1992), leis como a de número 8.213/1991 acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos desta rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade social passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do próprio Governo Federal. (MATTEI, 2019. p. 61)

Portanto, o projeto desenvolvimentista é apenas mais um fator na dificuldade de implementar um sistema de proteção social universal digno e fundamentado na equidade e universalidade onde seus usuários acessem seus direitos antes negados. Todavia, embora com diversas colocações buscando favorecer a política econômica pautada na centralidade do desenvolvimento econômico, a gestão Lula conseguiu efetivar alguns direitos sociais mínimos e terminou sua gestão com uma visão majoritariamente positiva sobre seu governo, fazendo assim com que sua sucessora alcançasse o poder logo em seguida ao seu mandato.

[...] e em 2010 foi eleita a sua sucessora Dilma Rousseff, feito digno de nota já que esta foi a primeira vez que uma mulher alcançou o posto de presidente do Brasil e também a primeira vez no período de redemocratização em que um mesmo partido venceu três eleições seguidas para a presidência da república. (ROCHA e VIANNA, 2016, p.3)

Dilma, por sua vez, efetivou continuidades a ações iniciadas durante o governo Lula, englobando também assim o projeto desenvolvimentista. E embora a gestão estivesse pautando a administração em um projeto que vai de encontro com as prioridades da população, ainda sim, ela conseguiu consolidar uma ampliação nas políticas públicas para responder às demandas impostas pela realidade de um país desigual. É nesse contexto que os autores discorrem:

Do ponto de vista das políticas de transferência de renda às famílias, certamente não houve inflexão negativa entre os quadriênios 2006-2010 e 2011-2014. Ao contrário, no governo Dilma algumas áreas registraram a expansão dos gastos, como foi o caso, por exemplo, do Programa Brasil Sem Miséria, em especial o Brasil Carinhoso, que ampliou o benefício do Programa Bolsa Família. (CHERNAVSKY, DWECK e TEIXEIRA, 2020, p. 818)

Contudo, esse projeto político, embora articulado para efetivar acesso a algumas políticas públicas uma vez que se alia ao desenvolvimentismo, não teve sucesso no corpo social durante todo seu percurso pontuado por dois mandatos. O equilíbrio entre o desenvolvimento e prover direitos relativos à seguridade social não foi atrativo para todas as classes existentes no Brasil sendo fator determinante para dificultar a eleição do seu segundo mandato. É nesse sentido, que de acordo com os autores Rocha e Vianna:

[...] Em 2014, Dilma Rousseff se reelegeu, em uma corrida eleitoral extremamente disputada e com um placar final de 51,64% contra 48,36% do candidato da oposição Aécio Neves. O período subsequente marcou o início de um período de crise política, crise esta que ainda hoje é ascendente e ameaça os resultados eleitorais. (ROCHA; 2016, VIANNA, 2016, p.3)

Portanto, atesta-se até hoje os efeitos de uma instabilidade na gestão Dilma atrelada a problemas decorrentes da crise econômica de 2008 e 2013. Nessa instabilidade política, ascendem acusações a Dilma Rousseff ocorrendo assim o seu impeachment. As implicações envolvendo o processo de impeachment da presidente são diversas, sendo de uma forma geral um golpe de Estado, pois não existia base legislativa suficientemente para fundamentar o processo.

No ano de 2011 a presidenta Dilma Rousseff decidiu incorporar em sua luta de combate à fome o Programa Brasil Sem Miséria como um sucessor do Fome Zero. Ambos os programas coordenaram diversos setores: transferência de renda, merenda escolar, acesso à saúde, agricultura familiar, inclusão produtiva, acesso à água e saneamento básico, entre outras. Dentre esses programas de transferência de renda, temos o emblemático Bolsa Família onde, segundo a ONU (2008), onde estima-se que foi responsável pela redução de 15% da pobreza e 25% da extrema pobreza desde 2004" (SOUZA et al, 2019).

No entanto, em seu segundo mandato Dilma Rousseff enfrenta grande instabilidade política e em 2016 ocorreu o golpe de Estado dando espaço para que Michel Temer viesse a assumir o cargo como presidente interino. Ao assumir a presidência, Temer aprofunda o modelo neoliberal com um contingenciamento ainda maior do investimento público e processos de cessão e privatização em áreas estratégicas para a proteção social, resultando em constantes ataques ao Estado brasileiro e as riquezas do país.

A mais significativa destas mudanças se deu a partir da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, do Teto de Gastos Públicos. Esta emenda estabeleceu o congelamento do investimento em setores essenciais para o desenvolvimento e a garantia de direitos constitucionais para garantir o pagamento de juros da dívida pública, mesmo já havendo dispositivos de contingenciamento a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Áreas como educação, saúde e assistência social foram extremamente afetadas a curto e longo prazo pois a emenda também impede o aumento de verba destinada a essas áreas mesmo em caso de crescimento econômico do país (David, 2017). Além disso, a Reforma da Previdência e a Reforma Trabalhista retrocederam os direitos da população trabalhadora conquistados e garantidos pela CF.

Em um levantamento de 2017 do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Oxfam Brasil e Centro para os Direitos Econômicos e Sociais indicou que os programas para segurança alimentar sofreram o segundo maior corte da área social, com 76% de redução do seu orçamento desde o ano de 2014 (VILELA, 2017). Além disso, o programa de construção de cisternas para o combate à seca no semiárido brasileiro alcançou uma redução de 92%, agravando a situação de miséria e consequente insegurança alimentar da população rural daquela região.

O ataque a órgãos públicos como o Incra e a Funai também configura um aumento da insegurança de populações indígenas e quilombolas. O esvaziamento de recursos destas instituições públicas, somado à decisão de suspender a demarcação de terras (VILELA, 2017), tornam a responsabilidade do Estado em defesa desses povos uma tarefa inviável, lançando essa população à insegurança territorial e a consequentes inseguranças sanitárias, sociais e alimentares.

Nesse sentido, a garantia ao território e à moradia é outro direito essencial que afeta diretamente a segurança alimentar da população mais vulnerável. O orçamento do programa Minha Casa Minha Vida foi zerado para o ano de 2018, ampliando o déficit habitacional de 7,5 milhões de moradias registrado pelo IBGE em 2015 (COSTA, 2018). Da população afetada até aquele ano, grande parte possuía renda familiar de até 3 salários mínimos, sendo 91% dentro deste recorte no ambiente urbano e 80% no ambiente rural.

Ao não ter acesso garantido à habitação digna, esta população em maior vulnerabilidade social acaba por despender parte de sua renda em aluguéis e/ou em deslocamentos para ingressar ou se manter no mercado de trabalho. Além disso, o processo de gentrificação também empurra esses cidadãos para moradia insalubre e em áreas de risco, sujeitando-os a doenças e a danos materiais e patrimoniais com maior frequência. Todos esses fatores contribuem para a piora das condições de vida e afetam o orçamento familiar de modo a comprometer a alimentação e agravando a situação da fome. Um destaque nos retrocessos do governo de Michel Temer foi a política de “assentamento zero”, ou seja, nenhuma família foi assentada durante a vigência do governo, enfraquecendo a agricultura familiar e resultando na pauperização da população rural.

Com a chegada do governo Bolsonaro, foram ampliados os cortes orçamentários nas áreas sociais e percebemos o aprofundamento da agenda neoliberal com a intensificação do processo de privatização iniciado na gestão anterior, o enfraquecimento da Constituição das Leis Trabalhistas (CLT) e da questão previdenciária, estimulando a precarização nas condições de trabalho através da flexibilização e terceirização, para citar alguns exemplos. Moura, Arana & Uliana (2021) destacam a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019 a reestruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 2020, acabando com programas ligados à educação rural. Como sintetizam as autoras:

Nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro retrocederam em ações e na tomada de decisões em prol a Segurança Alimentar e Nutricional e a agricultura familiar, gerando naturalmente índices de fome e miséria, que se agravam substancialmente na crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19. (MOURA; ARANA & ULIANA, 2021, p. 318)

Entre contrarreformas realizadas durante o governo de Jair Bolsonaro destaca-se o fim do programa Bolsa Família, apontado pela FAO como um dos responsáveis pela saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, e sua substituição pelo programa Auxílio Brasil, instituído pela medida provisória 1.061/2021. Enquanto o Bolsa Família tinha critérios de concessão que partiam de uma perspectiva mais abrangente sobre fome e pobreza (frequência escolar e cartão de vacinação atualizado das crianças da família, acompanhamento pré-natal de grávidas), o Auxílio Brasil leva em consideração apenas a renda per capita da família. Barboza (2021) tece importantes críticas ao programa:

Não foi apresentado nenhum cálculo econômico, apenas um valor estipulado por família sem nenhuma justificativa; não existe nenhum projeto documentado apontando onde o programa vai atuar, o objetivo e os resultados esperados. Em outras palavras, não é algo planejado, mas apenas uma ideia de que é necessário encerrar programas de governos anteriores para implementar um projeto deste governo; nenhum estudo explica porque este programa é melhor do que o Bolsa Família, que tirou o Brasil do Mapa da Fome e trouxe diversos benefícios para a população. (BARBOZA, 2021)

O discurso do atual presidente, por vezes, ignora a fome no país e a classifica como inexistente, visão refletida na forma como as políticas setoriais são conduzidas. Em maio de 2022 o Alimenta Brasil, principal programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, teve seu orçamento praticamente zerado, passando de R\$ 58,9 milhões para R\$ 89 mil (TURTELLI, 2022). Um fenômeno similar

aconteceu com o Programa de Cisternas, um dos programas apontados pela FAO como responsáveis pela saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, que em 2020 teve a destinação de recursos mais baixa desde sua criação (MELITO, 2020).

Nesse cenário de desmonte das políticas públicas, direta ou indiretamente voltadas à proteção e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), deve-se destacar, em 2021, a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Bolsa Família (PBF), substituídos pelos programas Alimenta Brasil e Auxílio Brasil, respectivamente, reconhecidos por analistas sobre o tema como frágeis em suas concepções e objetivos, além de limitados na abrangência populacional. (PENSSAN, 2020, p. 22)

Outro desmonte extremamente significativo foi a redução e a quase extinção dos estoques públicos de alimentos, atingindo a política de preços e afetando a condição alimentar da população mais vulnerável. Os estoques têm como objetivo "executar a política governamental de intervenção no mercado para garantir o preço e a renda do produtor, bem como sua administração e manutenção a fim de regular o abastecimento interno, comercializando os estoques na entressafra para atenuar as oscilações de preço" (CONAB, 2022).

Foi ainda no governo Dilma, após pressão da opinião pública e de congressistas por medidas neoliberais contra o controle de mercado, que se iniciou a redução dos estoques de grãos. No entanto, seu agravamento ocorreu durante a gestão Temer, e durante o governo Bolsonaro chegou a quase zero. Ao longo da década de 2010, os estoques sofreram uma redução de 96% na média anual dos seis principais grãos (VASCONCELLOS, 2020). A escolha pela não regulação do mercado alimentício deixa os preços à mercê da demanda e oferta, o que ocasiona uma grande oscilação em momentos de entressafras e crises.

Os efeitos da ausência de uma regulação do mercado de grãos recaíram sobre o Brasil durante eventos globais como a atual pandemia de Covid-19 e a guerra da Ucrânia. Com o aumento no valor dos commodities, a desvalorização do real frente ao dólar e a política de favorecimento à monocultura de exportação do agronegócio, o mercado interno enfrentou desabastecimento e aumento de preços, afetando principalmente a população mais vulnerável (INFLAÇÃO, 2020).

Segundo dados do Ministério da Cidadania, entre janeiro de 2019 a julho de 2020, o número de famílias na extrema pobreza (com renda per capita até R\$

105,00) saltou de 12,9 milhões para 13,8 milhões. Em junho de 2021 os números sobem para 14,7 milhões, ou seja, em três anos de governo Bolsonaro mais de 2 milhões de famílias passaram a viver em situação de extrema pobreza.

Assim, mesmo com todas as críticas tecidas, percebemos avanços significativos no combate a fome durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e um movimento de desmonte iniciado ainda no governo Dilma, aprofundado durante os governos Temer e Bolsonaro, com ataques as principais políticas de enfrentamento ao fenômeno, gerando um aumento no quadro de fome no país.

3.2. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome?

O discurso do atual presidente, por vezes, ignora a fome no país e a classifica como inexistente, visão refletida na forma como as políticas setoriais são conduzidas. Em maio de 2022 o Alimenta Brasil, principal programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, teve seu orçamento praticamente zerado, passando de R\$ 58,9 milhões para R\$ 89 mil (TURTELLI, 2022). Um fenômeno similar aconteceu com o Programa de Cisternas, um dos programas apontados pela FAO como responsáveis pela saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, que em 2020 teve a destinação de recursos mais baixa desde sua criação (MELITTO, 2020).

No pós-Segunda Guerra Mundial na Europa, período marcado por um cenário de vulnerabilidades sociais generalizadas, uma preocupação fundamental passou a ser a questão da soberania alimentar e da “(...) necessidade da manutenção de estoques mínimos que garantissem a sobrevivência das populações dos países centrais em casos de calamidades, desastres ou ainda no acontecimento de outras guerras” (VASCONCELOS, 2018, p. 47). É neste contexto, numa coalizão entre diversos países, que em 1945 na cidade de Quebec a Organização das Nações Unidas (ONU) fundou um organismo especializado chamado Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) com o objetivo de alcançar a segurança alimentar para todos e ao mesmo tempo garantir o acesso regular a alimentos suficientes e de boa qualidade para levar uma vida ativa e sã (FAO, 2022).

Durante seu surgimento, a FAO estimou uma grande brecha entre a demanda e a oferta de alimentos nos anos seguintes e apresentou uma série de medidas que buscavam a correção deste cenário, além da mobilização de recursos para a contenção da crise alimentar em vigência. No ano de 1946, a organização promoveu uma Reunião Extraordinária, que contou com a participação de 70 países, sendo o primeiro grande projeto a fornecer dados a respeito da fome no mundo. Apesar de seu foco nos países centrais, a atuação da FAO não está limitada a estes. Vejamos:

Além da preocupação com a reconstrução dos países centrais atingidos pela Segunda Guerra Mundial, a função de ajuda humanitária, principalmente na África, na Ásia e na América Latina, era mais uma das motivações para a criação da FAO e para a inserção da Segurança Alimentar nos debates políticos internacionais. (VASCONCELOS, 2018, p. 59)

Com a intenção de estimar o alcance da fome, a partir de 1974 a FAO lança anualmente o relatório “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo”, utilizando como referência central o indicador de Prevalência de Subalimentação (PoU), que estima a “porcentagem de indivíduos na população que está em uma condição de subalimentação.” (FAO, 2022, p. 162). Ao longo do tempo, a forma como o indicador foi construído sofreu diversas alterações e hoje temos três parâmetros que constituem o PoU: “o consumo médio de energia na dieta (DEC), a medida de desigualdade no consumo de energia na dieta (CV) e a exigência mínima de energia na dieta (MDER) da população nacional” (FAO, 2022, p. 12). Uma das críticas à utilização do indicador é sua incompletude:

A PoU não mede acesso a nutrientes e à alimentação saudável como um todo, não considera fatores como idade, sexo, etc, baseando-se nas calorias necessárias mínimas para viver’, explicou o Instituto Fome Zero, dirigido por José Graziano, mentor do programa Fome Zero. (PAJOLLA, 2021)

Além do PoU, outro indicador fornecido pelo relatório é a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES), “[...] uma medida do acesso a alimentos com diferentes níveis de gravidade que pode ser comparada entre diferentes contextos” (FAO, 2022, p. 202), que é obtida através de pesquisas realizadas diretamente com os cidadãos. São seis as dimensões consideradas - disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, agência e sustentabilidade (FAO, 2022) - e quatro classificações possíveis - segurança alimentar, insegurança alimentar leve, moderada e grave. A opção pelo termo segurança alimentar não é

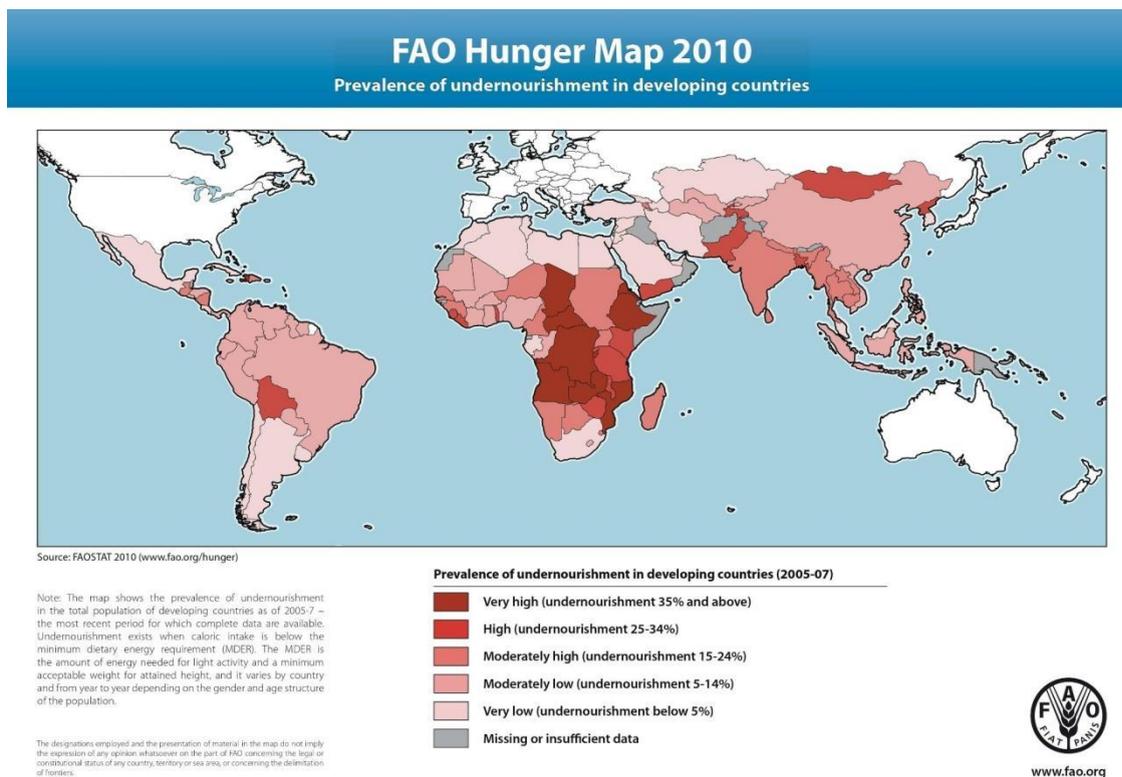
aleatória e revela, em parte, a lente utilizada pela FAO para tratar o fenômeno da fome:

A expressão segurança alimentar começou a ser utilizada logo após a Primeira Guerra Mundial, quando essa traumática experiência deixou claro que um país poderia dominar outro por meio do controle do suprimento alimentar, tornando-se uma arma poderosa. Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de alimentos, fortalecendo a ideia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de auto provisão de alimentos e de matérias-primas. Portanto, o termo segurança alimentar tem origem nas doutrinas estratégicas militares, sendo de vinculação exclusiva à capacidade de produção. (BRASIL, 2013, p. 33)

É importante apontar que os conceitos utilizados pela FAO partem de uma perspectiva focada nos aspectos biológicos. Por exemplo, a definição de fome apresentada por ela é: “Uma sensação física incômoda de dor causada por um consumo insuficiente de energia alimentar” (FAO, 2022, p. 204). Quando a organização explica a desnutrição - “A condição na qual o consumo habitual de alimentos de um indivíduo é insuficiente para proporcioná-lo a quantidade de energia alimentar necessária para levar uma vida normal, ativa e sã” (FAO, 2022, p. 206) -, apesar de haver uma expansão conceitual em relação à fome, os elementos culturais, sociais e econômicos ficam de fora do quadro.

Durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, no ano 2000, foram estabelecidos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) a serem alcançados até o ano de 2015, sendo o primeiro a erradicação da pobreza extrema e da fome. Como forma de verificar a concretização desse objetivo, a FAO passou a divulgar periodicamente o Mapa da Fome, uma ferramenta complementar ao relatório e construída a partir do PoU que apresentava dados sobre a prevalência da fome nos países subdesenvolvidos. Para ser incluído no Mapa, era necessário que os países tivessem mais do que 2,5% de sua população em situação de subalimentação e utilizava-se uma escala de cor para evidenciar o índice (Figura 1).

Figura 1 - Mapa da Fome 2010



Fonte: FAO (2010).

O Brasil apareceu em todas as edições da ferramenta desde o início de sua divulgação, exceto no ano de 2014, em sua última edição durante a vigência dos ODM, fato amplamente noticiado no país como a sua saída do Mapa da Fome. Esta saída é associada, entre outros fatores, à criação e ampliação de programas de transferência de renda e combate à fome durante o Governo Lula (2002-2010) e o primeiro mandato do Governo Dilma (2010-2014), a exemplo do Bolsa Família, do Fome Zero e do Brasil sem Miséria. O Brasil foi um dos países subdesenvolvidos do sul global que acabou com a fome e a miséria, o primeiro dos ODM.

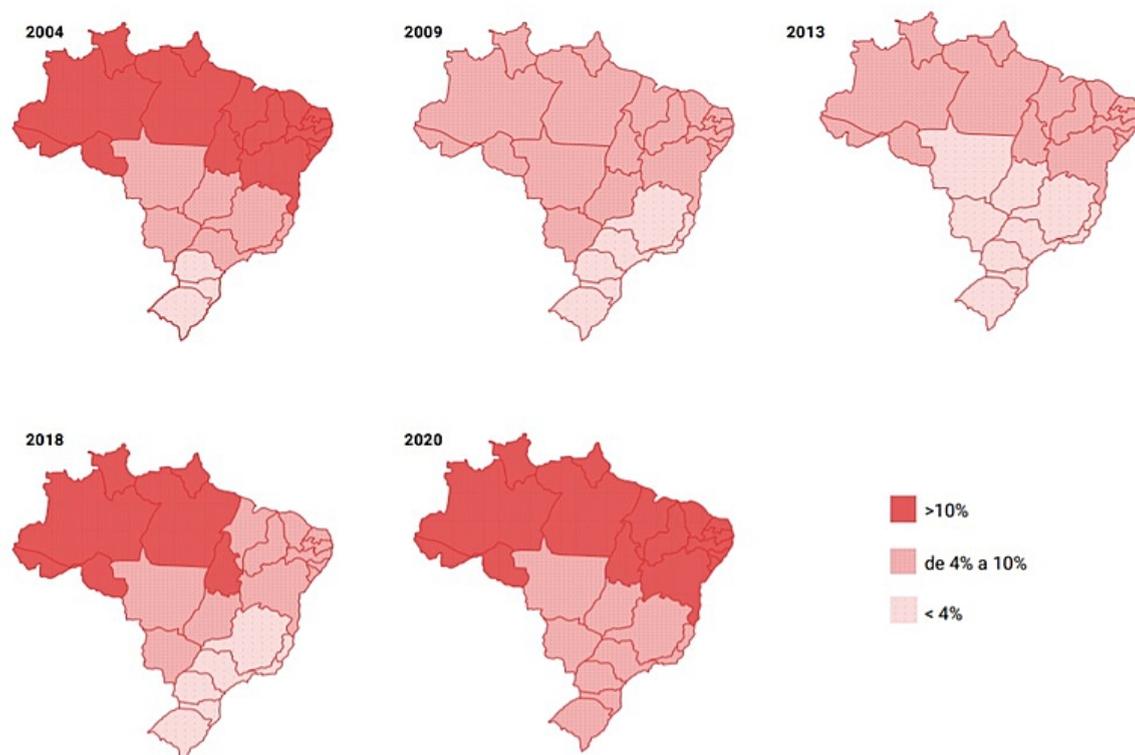
Em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio deram lugar a uma nova agenda mundial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo o segundo relativo à fome zero e à agricultura sustentável. Essa foi uma das razões pelas quais a FAO deixou de divulgar o Mapa e mudou sua abordagem. Um outro órgão auxiliar da ONU, o Programa Alimentar Mundial, deu sequência à publicação anual de um mapa visual baseado no Relatório, mantendo o PoU como indicador. Em 2020 o Brasil ainda aparece fora do gráfico, com o índice

menor que 2,5%. Apesar disso, um “novo mapa da fome” construído pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN a partir do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil aponta uma elevação preocupante nos índices de insegurança alimentar do país:

O Brasil aparece com esse índice [2,5%] porque o indicador é outro, eles não são comparáveis. O percentual de pessoas subalimentadas [PoU] é uma medida distinta da Escala de Insegurança Alimentar que mede a percepção sobre a sua condição e da sua família e indica, no caso da Insegurança Alimentar Grave, quando o respondente diz que ao menos um membro da família naquele período passou fome. Isso é diferente de calcular o percentual de pessoas subalimentadas, que é o PoU. (MALUF apud PAJOLLA, 2021)

A pesquisa aponta que a insegurança alimentar atingiu 112 milhões de brasileiros em algum nível no ano de 2020. Quando falamos em insegurança alimentar grave, foram quase 9 milhões de pessoas que entraram nesta estatística entre 2018 e 2020, levando o país a atingir a marca de 9% de sua população experienciando a fome, os mesmo índices encontrados em 2004, um retrocesso de 15 anos (Figura 2).

Figura 2 - Porcentagem da população atingida pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 - Rede PENSSAN



Fonte: PAJOLLA (2021).

Para construir a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), indicador utilizado para construir o mapa da fome da organização, a Rede Pessan utiliza-se de entrevistas realizadas nos 26 estados brasileiros, em áreas urbanas e rurais com um perfil demográfico proporcional a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE entre 2013 e 2014 (PENSSAN, 2021). O questionário é constituído por oito perguntas onde cada resposta afirmativa representa 1 ponto na escala de insegurança alimentar, que é medida de 1 a 8 sendo: 0, segurança alimentar; de 1 a 3, insegurança alimentar leve; 4 a 5, insegurança alimentar moderada; e 6-8, insegurança alimentar grave. As perguntas são:

os(as) moradores(as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?;
os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?;

os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?;

os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?;

algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?;

algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?;

algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?;

algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida? (PENSSAN, 2021, p. 24)

Podemos observar que em comparação aos parâmetros do PoU, que leva em consideração apenas o consumo de calorias, a EBIA também pondera a qualidade desse consumo alimentar, a divisão entre os moradores e o acesso da família aos alimentos. Essa forma de avaliar a insegurança alimentar parte da perspectiva ampliada da fome, diferente da visão meramente biológica adotada pela FAO. Outro ponto importante é que o PoU é relativo à média nacional e, num país com níveis alarmantes de desigualdade social como o Brasil, isso resulta em uma homogeneização dos dados, escondendo a verdadeira situação da fome no país. A metodologia que constrói a EBIA se destaca, neste sentido, por se tratar de inquérito amostral da população brasileira, apresenta dados muito mais representativos da realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na discussão feita por Josué de Castro observamos que a fome não é um problema meramente biológico, mas de caráter econômico e social predominante. Questões geográficas, decisões políticas, condições de vida e trabalho são alguns exemplos de fatores que determinam o fenômeno da fome e que devem ser levados em consideração quando o analisamos. Apesar de ser um tema de abrangência mundial e ter a base em comum no sistema capitalista e nas suas condições essenciais de reprodução, cada país tem suas especificidades sócio-históricas que modelam a problemática e a forma como ela se apresenta.

No Brasil, sabemos que o processo de colonização resultou em problemas estruturais como o racismo, a desigualdade social e de acesso a bens e serviços, como é o caso dos alimentos e esta compreensão é essencial no entendimento da fome no país de forma mais ampla e complexa. Apesar de ser uma questão que acompanha o país desde o início deste processo, o combate ao fenômeno veio de forma tardia e, quase sempre, ineficiente.

As primeiras ações neste sentido datam do início do século XIX com a Lei Eloy Chaves e se intensificam durante o governo de Getúlio Vargas. No contexto de industrialização e urbanização do país acompanhado pelo aumento da pobreza nas cidades e a pauperização da classe trabalhadora, foram lançadas algumas ações pontuais, com alguma continuidade através dos governos seguintes, como o de Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek e João Goulart pautados na ideologia desenvolvimentista. Foi durante este período, por volta da metade do século, que começaram a surgir algumas Organizações Não Governamentais (ONG's) com o objetivo de fornecer algum suporte a população que sofria com essa questão.

Durante a ditadura militar, apesar do crescimento econômico, os índices de fome cresceram no Brasil, resultado de um desmonte das políticas sociais dos governos anteriores. É a partir dos anos 80 e 90 que percebe-se uma retomada da intervenção estatal na problemática, mas com grandes oscilações, ora aumentando os programas de combate à fome, ora extinguindo-os. Essas ações tiveram um forte direcionamento neoliberal guiado por agências internacionais, como é o caso da

Organização das Nações Unidas através da FAO, onde o país aparece em seu Mapa da Fome desde o início de sua publicação, ainda na década de 70.

É durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva que, apesar de diversas críticas ao modelo conciliatório de sua política neoliberal sob o disfarce de um suposto neodesenvolvimentismo, responsável por garantir a financeirização do capital no país, observamos um cenário de ganhos sem precedentes na área social e nas políticas de combate à fome. Uma das conquistas importantes é a saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO em 2014, impulsionada principalmente pelos programas Fome Zero e Bolsa Família. Entretanto, já no governo Dilma percebemos uma atuação mais tímida e limitada no enfrentamento à problemática, seguido de ataques significativos às políticas sociais no governo Temer e um desmonte do sistema de proteção social no governo Bolsonaro, assim como a retirada de investimentos e extinção de programas em todo o tripé da seguridade social (assistência social, saúde e previdência social),

O resultado dessa dinâmica é que, mesmo com os dados da FAO apontando para uma permanência do país fora do Mapa da Fome, de acordo com a análise da Rede Penssan, os índices de insegurança alimentar já demonstram uma retomada de crescimento desde 2018, com um aprofundamento em 2020, chegando a níveis similares ao início do governo Lula. Essa disparidade entre os resultados apresentados pela FAO e pela Rede Penssan não é aleatória. O processo de tomada de decisão e construção da metodologia são permeados por ideologias, visam determinados objetivos e possuem, intrinsecamente, interesses de classe. Os índices da FAO serviram e servem para guiar, por exemplo, o planejamento e execução de políticas públicas nos países subdesenvolvidos, incluindo o Brasil, e é construído por uma agência (ONU) que historicamente privilegia os países centrais e contribui para o avanço do imperialismo no mundo inteiro.

Portanto, é a partir da tentativa de compreender a disparidade entre as formas de mensuração do fenômeno da fome que fica evidente a adoção de critérios mais superficiais que não levam em consideração a totalidade do corpo social, acabando por mascarar a realidade vivenciada pela população para atender ao interesse último da classe dominante: a acumulação capitalista. Em suma, estas escalas, se analisadas de forma acrítica, acabam servindo como uma ferramenta de

controle narrativo sobre a situação da insegurança alimentar em todo o mundo. Os métodos e procedimentos adotados para a construção destas podem nos ajudar a desvelar os estes interesses, bem como de que instituições estes dados partem, tema que pode ser tratado em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ABOUT FAO. **Food And Agriculture Organization of The United Nations**. 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/about/en/>. Acesso em: 01 set. 2022.

ALMADA, Maria Paula. AMORIM, Paula Karini. PINHO, Maria Rodrigues. SILVA, Claudia Regina de Sousa e. A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 28, nº 1, p. 169-199, jan./mar., 2022.

APARECIDA DE MOURA, M.; AZEVEDO ARANA, A. R.; RODRIGUES ULIANA, M. Políticas públicas de combate a fome no Brasil: o papel da agricultura familiar. **Revista Campo-Território**. Uberlândia-MG, v. 16, n. 41 Ago., p. 318–343, 2022. DOI: 10.14393/RCT164115. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/60910>. Acesso em: 14 out. 2022.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues. Entre o nacional e o neonacional desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.

BARBOZA, Victor Hugo. Cash transfer programs in Latin America and the setback of Auxílio Brasil. **Brazilian Research and Studies Blog**. ISSN 2701-4924. Vol. 2 Num. 2. Disponível em: <https://bras-center.com/cash-transfer-programs-in-latin-america-and-the-setback-of-auxilio-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2022.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivonete. **Política Social: fundamentos e história**. Editora Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Nº 93, de 8 de Setembro de 2016**. Lex: Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014. **Casa Civil**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-qu-e-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL, P. F. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa**. Brasília: UnB, 2013.

CARRANÇA, Thais. Em meio à exportação recorde de alimentos, seca e pandemia agravam fome no campo. **BBC News Brasil**. São Paulo. Jun/2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57296843>. Acesso em: 08 ago 2022.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10° ed. Antares, Rio de Janeiro, 1984.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 29, n. 3 (70), p. 811-834, set./dez.2020.

COSTA, Patrícia. Com orçamento zero em 2018, o programa Minha Casa Minha Vida é o retrato do desmonte de políticas públicas no Governo Temer. **Instituto Democracia Popular**. 2018. Disponível em: <http://www.democraciapopular.org.br/noticia/com-orcamento-zero-em-2018-o-programa-minha-casa-minha-vida-e-o-retrato-do-desmonte-das-politicas-publicas-no-governo-temer>. Acesso em: 14 de out. 2022.

ESTOQUES. **CONAB**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques>. Acesso em: 14 out. 2022.

DAVID, Grazielle. O desmonte do sistema de proteção social do governo Temer. **Institute of Socioeconomic Studies – INESC**, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/o-desmonte-do-sistema-de-protecao-social-pelo-governo-temer-4/>. Acesso em: 14 de out. 2022.

FAO Hunger Map 2010. **Food And Agriculture Organization of The United Nations (FAO)**. Disponível em: www.fao.org/fileadmin/templates/es/Hunger_Portal/Hunger_Map_2010b.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: Editora L&PM, 2010

GUERRA, Yolanda. O Projeto Profissional Crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 91. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela, **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

INFLAÇÃO dos alimentos também está relacionada ao modelo do agronegócio. **Rede Brasil Atual**. 2020. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/inflacao-alimentos-agronegocio-commodities/>. Acesso em: 14 out. 2022.

INSEGURANÇA Alimentar e Covid-19 no Brasil no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. **Rede PENSSAN**. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/>. Acesso em: 17 out. 2022.

LEIA na íntegra o discurso de Lula em 2003. **Política Estadão**, 2007. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-integra-do-discurso-de-lula-em-2003,20070101p26584>>. Acesso em 11/10/2022.

LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. **Revista Katálysis**. Natal, v. 25, n. 3, p. 528-538, dez. 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86341>.

LIMA, Rômulo. A lei geral de acumulação capitalista e as crises cíclicas. **Leituras de Economia Política**. Campinas, 87-110, jun. 2010. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3127/07%20ROMULO.pdf>. Acesso em: 19 de out. 2022.

MARX, Karl. ENGELS; Friedrich. **O manifesto comunista**. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 1998.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 57-65, jan./abr. 2019 ISSN 1982-0259.

MARTINS, Norberto Montani. Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 43-63, jan./abr. 2022.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 10 n. 1 p. 35-43 jan./jun. 2007.

MEIRELLES, Gisele. Pauperização relativa, desigualdade social e a “questão social” contemporânea. **Temporais**, Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan./jun. 2015.

MELITO, Leandro. Programa de cisternas enfrenta "seca" de recursos e fome bate à porta do semiárido. **Brasil de Fato**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/21/programa-de-cisternas-enfrenta-seca-de-recursos-e-fome-bate-a-porta-do-semiarido>. Acesso em: 10. out. 2022.

NETTO, J; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. Ed 1. São Paulo: Cortez, 2006.

PAJOLLA, M. Afinal, o Brasil está ou não no Mapa da Fome da ONU?. **Brasil de Fato**. Lábrea, jun. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/30/afinal-o-brasil-esta-ou-nao-no-mapa-da-fome-da-onu>. Acesso em: 01 set. 2022

RAMOS, Jênnifer Rodrigues. Entenda a Teoria Malthusiana de uma vez por todas. **Politize**. 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/teoria-malthusiana/>. Acesso em: 10 de set. 2022.

ROCHA, Patrícia Rodrigues da; DAVID, Helena Maria Scherlowski Leal. Determinação ou Determinantes? Uma discussão com base na Teoria da Produção Social da Saúde. **Rev Esc Enferm USP** · 2015; 49(1):129-13.

ROCHA, Mariela Campos; VIANNA, Iara Lima. As eleições presidenciais de 2010 e 2014 no Brasil: do voto petista ao antipetista. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. 10., 2016, Belo Horizonte. Anais eletrônicos [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. 1-22.

SANTOS, Gisele; ARCOVERDE, Ana. Pobreza conceito mensuração e enfrentamento no Brasil. **Jornada Internacional de políticas públicas**. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/D E S I G U A L D A D E S _ S O C I A I S _ E _ P O B R E Z A / P O B R E Z A _ C O N C E I T O S _ M E N S U R A C A O _ E _ E N F R E N T A M E N T O _ N O _ B R A S I L . p d f. Acesso em: 19 de out. 2022.

SEGURANÇA alimentar e nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília, DF: MDS, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: **Cortez**, 2004.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique Paiva; SOARES, Sergei. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. **IPEA**, 2015.

TEIXEIRA, Solange Maria. A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social. **Emancipação**, Ponta Grossa, 10(2): 535-549, 2010.

THE State of Food Security and Nutrition in the World 2022. **Food And Agriculture Organization of The United Nations (FAO)**. 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/>. Acesso em: 09 set. 2022.

THE State of Food Security and Nutrition in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. **Food And Agriculture Organization of The United Nations (FAO)**. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>. Acesso em: 01 set. 2022.

TURTELLI, Camila. Com escalada de fome no Brasil, governo destrói programa alimentar. **Uol Política**. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/06/com-escalada-de-fome-no-brasil-governo-destroi-programa-alimentar.htm>. Acesso em: 10 out. 2022.

VASCONCELLOS, F. C. F. **As narrativas da FAO sobre segurança alimentar**: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

VASCONCELLOS, Hygino. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. UOL **Economia**. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm/>. Acesso em: 14 out. 2022.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.**, Campinas, 18(4):439-457, jul./ago., 2005.

VILELA, Pedro Rafael. Miséria, desmonte e desemprego: os 12 meses que abalaram o Brasil. **Brasil de Fato**. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/12/22/miseria-desmonte-e-desemprego-os-12-meses-que-abalaram-o-brasil>. Acesso em: 14 out. 2022.