

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

CAMILA CARVALHO RIBEIRO

**Insegurança Alimentar: Uma Análise Multidimensional dos Fatores Causais e suas
Implicações Sociais e Econômicas**

VITÓRIA DA CONQUISTA — BA

2024

CAMILA CARVALHO RIBEIRO

**Insegurança Alimentar: Uma Análise Multidimensional dos Fatores Causais e suas
Implicações Sociais e Econômicas**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II.

ORIENTADORA: FERNANDA CALASANS COSTA LACERDA PESSOTI

VITÓRIA DA CONQUISTA — BA

2024

R368i

Ribeiro, Camila Carvalho.

Insegurança alimentar: uma análise multidimensional dos fatores causais e suas implicações sociais e econômicas. / Camila Carvalho Ribeiro, 2024.

76f.

Orientador(a): Dr.^a Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2024.

Inclui referências. F. 73 – 76

1. Insegurança alimentar. 2. Políticas públicas. 3. Desigualdade social. 4. Pobreza. I. Pessoti, Fernanda Calasans Costa Lacerda. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.
III. T.

CDD 363.80981



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Colegiado de Economia - UESB/RTR/CCE

DECLARAÇÃO DE APROVAÇÃO DE MONOGRAFIA

CAMILA CARVALHO RIBEIRO

INSEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DOS FATORES CAUSAIS E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II.

TERMO DE APROVAÇÃO

Trabalho aprovado em 17 de dezembro de 2024 pela Banca Examinadora

Profa. Dra. Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti
Orientadora

Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior
Examinador

Prof. Dr. Josias Alves de Jesus
Examinador

Vitória da Conquista – BA



Documento assinado eletronicamente por **Josias Alves De Jesus, Professor Adjunto**, em 07/02/2025, às 14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti, Professor Adjunto**, em 10/02/2025, às 10:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gildásio Santana Júnior, Professor Titular**, em 19/02/2025, às 18:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00107523236** e o código CRC **D89A60D0**.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, expresso minha profunda gratidão à minha mãe, que me deu a vida e sempre batalhou para que eu tivesse a oportunidade de crescer, aprender e me desenvolver. Sou imensamente grata pelo seu incentivo diário e por me ensinar a sempre buscar o melhor para mim.

Agradeço também à minha família, que sempre foi um grande pilar de apoio. Ao meu pai, meus irmãos, meus tios e minhas avós, que estiveram ao meu lado em cada etapa, torcendo por mim.

Aos amigos que compartilharam comigo os momentos mais desafiadores e os mais felizes da graduação, meu sincero agradecimento.

Sou igualmente grata aos meus professores, que despertaram em mim a paixão pelo curso. Em especial, à professora Fernanda, por sua paciência, sabedoria e incentivo ao longo de todo o processo de elaboração da monografia. Sua dedicação foi um farol que iluminou meu caminho nessa jornada.

RESUMO

A presente monografia analisa a problemática da insegurança alimentar no Brasil, considerando suas dimensões históricas, sociais, econômicas e políticas, com enfoque nos avanços e retrocessos ocorridos no Brasil entre a década de 1990 e os anos recentes. A pesquisa utiliza o método histórico-dialético para compreender as transformações estruturais que influenciaram a segurança alimentar, desde o período colonial até o impacto das crises contemporâneas e da pandemia de COVID-19. A investigação aborda, ainda, a relação entre as políticas públicas implementadas no país, evidenciando como essas iniciativas contribuíram para a mitigação da pobreza e fome. Os resultados destacam que, embora o Brasil tenha obtido avanços significativos na redução da fome e da desigualdade social, principalmente nas primeiras décadas do século XXI, esses progressos foram comprometidos por crises econômicas e políticas recentes, agravadas pelo contexto pandêmico. A análise conclui que, apesar da relevância das políticas de transferência de renda, é imprescindível fortalecer outras esferas institucionais e estratégias estruturais para garantir o acesso pleno à segurança alimentar e à inclusão social. A pesquisa reafirma que a luta contra a fome no Brasil transcende a ampliação da produção de alimentos, envolvendo a redistribuição de renda, a reforma agrária e a garantia de direitos básicos como educação, saúde e trabalho.

Palavras-chave: insegurança alimentar; políticas públicas; desigualdade social; pobreza.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução do Coeficiente de Gini (1976 - 2014) - Brasil	51
Figura 2- Prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares (%) - Brasil - 2004/2023.....	57
Figura 3 - Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio (%) - Brasil, 2023.....	58
Figura 4- Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio (urbano e rural) (%) - Brasil, 2023.	60
Figura 5- Moradores, por grupo de idade e situação de segurança alimentar existente no domicílio (%) - Brasil, 2023.	61
Figura 6 - Distribuição dos Tipos de Família por Sexo do Responsável (%) - Brasil, 2022....	62
Figura 7- Domicílios, por sexo do responsável e situação de SAN existente no domicílio (%) - Brasil, 2023.....	62
Figura 8 - Domicílios, por situação de SAN existente no domicílio e cor ou raça do responsável (%) - Brasil, 2023	63
Figura 9 - Níveis de Pobreza entre 2016 a 2022 - R\$ 21,25 diários por pessoa (em %) - Brasil, 2024	64
Figura 10 - Domicílios permanentes, por situação de segurança alimentar (%) - Segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2023.....	65
Figura 11- Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio e posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal do responsável (%) - Brasil, 2023.	66
Figura 12 - Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio e nível de instrução do responsável (%) - Brasil, 2023.....	67

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - A BASE DA SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEITOS E REFLEXÕES.....	12
1.1 Construindo Conceitos: Uma Visão Geral da Segurança Alimentar	12
1.2 Perspectiva histórica da Segurança Alimentar	17
1.3 Visões científicas da pobreza.....	23
1.4 Segurança Alimentar Ampliada: Impactos Tecnológicos e Visões Contemporâneas.....	25
CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA REVISÃO HISTÓRICA E SEUS MARCOS ESTRUTURANTES	30
2.1 Colonização e Escassez: Pobreza e Alimentação no Brasil Colonial	30
2.2 Pobreza e Insegurança Alimentar na República: Da Proclamação ao Fim da Ditadura (1889-1985)	33
2.3 Redemocratização e Inclusão Social: Avanços no Combate à Fome no Brasil	41
CAPÍTULO 3 - SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: AVANÇOS E RETROCESSOS.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

A insegurança alimentar tem se consolidado como um dos maiores desafios sociais e econômicos enfrentados tanto pelo Brasil quanto mundialmente. Este trabalho tem como foco a análise da insegurança alimentar no Brasil, com ênfase nos fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que contribuíram para sua persistência e agravamento em diferentes momentos da história do país. A escolha do tema se justifica por sua relevância em múltiplas dimensões, abrangendo o bem-estar humano, a justiça social e o desenvolvimento econômico sustentável.

A insegurança alimentar é um problema de alcance global que afeta tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Suas consequências vão além da nutrição, impactando diretamente a saúde e o desenvolvimento humano. Crianças, em especial, são as mais vulneráveis, sofrendo comprometimentos físicos e cognitivos devido à falta de acesso a alimentos nutritivos. Esses efeitos adversos aumentam a demanda por serviços de saúde e geram custos adicionais tanto para as famílias quanto para o governo. Além disso, a insegurança alimentar está intrinsecamente ligada à desigualdade social, perpetuando o ciclo da pobreza e exacerbando as desigualdades já existentes.

Do ponto de vista econômico, a insegurança alimentar afeta diretamente a produtividade da população. Em um país onde uma parcela significativa da população enfrenta esse problema, há impactos negativos sobre a força de trabalho, o aumento de despesas com saúde e a redução da produtividade a longo prazo. Ademais, as práticas agrícolas voltadas para modelos intensivos e de exportação contribuem para a degradação ambiental e reduzem a diversidade alimentar, agravando o problema.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a insegurança alimentar no Brasil, destacando sua trajetória como alvo de políticas públicas voltadas para a superação da fome e da pobreza. Dentre as questões que norteiam a pesquisa, destacam-se: a insegurança alimentar foi tratada como prioridade nas políticas públicas brasileiras ao longo dos últimos 20 anos? As ações mais recentes estão alinhadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e promover a agricultura sustentável (ODS 2)? A hipótese central é que, apesar dos avanços obtidos, as iniciativas para combater a insegurança alimentar no Brasil têm sido intercaladas por momentos de progresso e retrocessos, mesmo com a existência de um marco global como o ODS 2.

Os objetivos específicos incluem: i) compreender os critérios que classificam a segurança alimentar e identificar estratégias para enfrentar os fatores causadores da insegurança alimentar, como pobreza e baixa qualidade nutricional; ii) investigar por que o Brasil, mesmo

sendo um grande produtor de alimentos, ainda enfrenta altos índices de insegurança alimentar; e iii) analisar as conquistas e desafios persistentes no combate a esse problema.

A metodologia adotada fundamenta-se em uma abordagem histórica e dialética, combinando análise documental de fontes secundárias, como relatórios de políticas públicas e dados estatísticos, com revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos. Esse enfoque busca oferecer uma contribuição crítica para o entendimento das causas e soluções da insegurança alimentar no Brasil, inserindo o debate no contexto do desenvolvimento sustentável e da garantia de direitos básicos.

A estrutura do trabalho está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo analisa a evolução do conceito de segurança alimentar e as medidas implementadas ao longo da história para combater a fome. O segundo capítulo discute a segurança alimentar no contexto brasileiro, desde o período pré-colonial até as políticas atuais, destacando as transformações sociais, econômicas e culturais. O terceiro capítulo avalia os resultados das políticas públicas recentes, identificando avanços, desafios e lições aprendidas para a formulação de iniciativas mais eficazes e inclusivas.

Com isso, o trabalho busca contribuir para o aprofundamento do debate sobre a insegurança alimentar no Brasil, evidenciando sua centralidade na construção de um futuro mais justo e sustentável.

CAPÍTULO 1 - A BASE DA SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEITOS E REFLEXÕES

1.1 Construindo Conceitos: Uma Visão Geral da Segurança Alimentar

Atualmente, a análise do direito à alimentação adequada como uma condição essencial para o desenvolvimento, revela que este princípio ético é fundamental para garantir a dignidade humana e o bem-estar das populações.

Desde o início do século XX, os princípios éticos já eram debatidos, como por exemplo, o Instituto Internacional de Agricultura, criado em 1905, foi um referencial inicial para abordagem das questões voltadas à alimentação e agricultura (Roosevelt, 1906). Outro evento que pôs em destaque a importância da alimentação como questão de segurança nacional foi o final da Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, surgiu a necessidade da formação de estoques e fortaleceu-se a ideia de que o poder de um país estava relacionado à sua capacidade de autossuficiência de alimentos.

Após a Segunda Guerra Mundial, dentro de um contexto geopolítico no qual o mundo vivenciava dois sistemas econômicos distintos, onde no Oriente, as condições adversas foram gradualmente superadas pelas principais economias da região. E no Ocidente, a Europa enfrentou a necessidade de reconstrução e recuperação no período pós-guerra. Diante do cenário de miséria e crise humanitária e da expansão de outro sistema econômico adversário, houve a fomentação de uma resposta global, culminando na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e posteriormente na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa declaração estabeleceu um referencial supranacional para abordar direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, à educação e ao trabalho. Porém não abordava de forma clara os direitos socioeconômicos, o que resultou na falta de diretrizes específicas para o estabelecimento desses princípios. Com o agravamento da crise, essas questões se intensificaram e foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)¹, que fez da segurança alimentar e nutricional uma estratégia global e, em 1948, a alimentação foi reconhecida como um dos principais direitos básicos do ser humano.

¹ A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), instituída como agência especializada do Sistema ONU, foi formada como um organismo especializado para a liderança de esforços para erradicação da fome e combate à pobreza. Proporcionando um ambiente onde todos os membros têm a oportunidade de elaborar e discutir políticas relacionadas à agricultura e alimentação, promovendo o desenvolvimento agrícola e a melhoria nutricional.

O conceito de Segurança Alimentar proposto pela FAO tem como objetivo alinhar medidas para a viabilidade de ações em curto, médio e longo prazo para encarar a fome. O cenário de destruição causado pelas duas grandes guerras gerou a necessidade de restabelecer as condições produtivas. Isso impulsionou a adoção de novas tecnologias e técnicas agrícolas, com o objetivo de aumentar a produtividade dos cultivos e a oferta de alimentos para a população. Esse movimento ficou conhecido posteriormente como Revolução Verde, alcançando grande sucesso não apenas na Europa, mas também em outras regiões do mundo.

No entanto, durante os anos de ouro, o desafio de combater a fome se limitou a uma questão relacionada à produção agrícola, tendo os esforços orientados para o aumento da disponibilidade de alimentos (Ramos, 2010). Apesar do desenvolvimento significativo da oferta de alimentos, a fome persistia como adversidade em países subdesenvolvidos.

Em vista dessa questão, outra variável foi acrescentada ao tema da Segurança Alimentar, o acesso à alimentação. A transição e ampliação na abordagem, passando de uma visão restrita à produção e disponibilidade de alimentos para um enfoque mais abrangente, que reconheceu a importância do acesso como elemento central. Essa mudança sinaliza que a fome não decorre apenas da escassez de alimentos, mas também da incapacidade de parcelas da população em acessá-los, seja por limitações econômicas, sociais ou políticas.

Sendo assim, em 1989, a segurança alimentar estendeu sua definição, tendo como objetivo que todo mundo tenha acesso físico e econômico aos alimentos básicos necessários (Menezes, 2001).

A partir dessa perspectiva, surge a necessidade de entender a segurança alimentar não apenas como uma questão de suprimento, mas como um componente essencial para a garantia da liberdade e do desenvolvimento humano. Assim, a segurança alimentar deixa de ser um fim em si mesma e se torna um meio para promover a autonomia e a realização do potencial humano, tornando um fator primordial para o desenvolvimento humano.

A contribuição da abordagem das capacitações, proposta por Amartya Sen, redefine o conceito de desenvolvimento humano ao focar no acesso dos indivíduos a oportunidades que lhes possibilitem realizar suas escolhas e, a partir delas, determinar o que desejam ser e fazer. Essa perspectiva desloca o foco tradicional do desenvolvimento, que antes se concentrava na renda e no consumo de bens, para a capacidade de realização pessoal de cada indivíduo. Nessa visão, os recursos são considerados meios auxiliares, enquanto o destaque principal é dado à habilidade e às oportunidades que as pessoas possuem para alcançar o que consideram satisfatório. Sua abordagem trouxe uma nova perspectiva para a análise da pobreza, indo além da ótica da renda.

De acordo com Amartya Sen, a pobreza não pode ser reduzida apenas à falta de renda ou recursos materiais, mas deve ser compreendida como uma forma de privação das liberdades fundamentais que permitem aos indivíduos levar uma vida digna. Nesse sentido, a pobreza envolve a incapacidade de acessar as condições necessárias para exercer plenamente essas liberdades, afetando a autonomia e o bem-estar das pessoas (Sen, 1982). A privação absoluta, que se relaciona com as condições básicas de sobrevivência, como o acesso insuficiente a recursos essenciais como alimentação, água potável, abrigo e cuidados de saúde, coloca a vida dos indivíduos em risco. A fome e a desnutrição, por exemplo, são manifestações dessa privação, que exauram o desenvolvimento pleno das capacidades humanas e físicas, que afetam diretamente o desempenho em diversas esferas, como educação e trabalho, criando um ciclo de pobreza que é difícil de romper (Sen, 1983).

Portanto, a compreensão da pobreza como uma privação de liberdades, amplia o debate sobre o combate à pobreza, sugerindo que as soluções não devem se restringir ao aumento da renda, mas também à criação de condições que garantam a todas as pessoas o acesso aos recursos e oportunidades necessários para viver com dignidade. Assim, a erradicação das privações exige um enfoque multifacetado, que aborda não somente a distribuição de alimentos e bens, mas também a garantia de liberdades e direitos fundamentais para todos.

Seguindo a perspectiva multidimensional para examinar o fenômeno da Insegurança Alimentar, é possível compreender que esse tema afeta diversas áreas da vida humana. Além das vulnerabilidades à saúde, a má nutrição também afeta a produtividade econômica, pois pessoas desnutridas apresentam menor capacidade de trabalho, o que reduz o potencial econômico de países e populações. Este cenário agrava as desigualdades sociais, pois a insegurança alimentar afeta principalmente as populações mais pobres, limitando as oportunidades de educação e emprego dessas pessoas, o que dificulta ainda mais a superação da pobreza.

A instabilidade social e política é outro desdobramento significativo da fome. A escassez de alimentos frequentemente gera conflitos, protestos e até crises humanitárias, principalmente em regiões onde a insegurança alimentar é mais severa. A fome pode inclusive enfraquecer governos, criando um ambiente de instabilidade que ameaça tanto a coesão social quanto a paz internacional. A fome também leva ao deslocamento forçado de populações, gerando crises de migração interna e externa. Refugiados da fome sobrecarregam os sistemas de acolhimento em outras regiões ou países, exacerbando as tensões sociais.

Segundo (Alencar, 2001), ao longo da história, sempre que a segurança alimentar foi severamente comprometida, a falta de soluções levou, mais cedo ou mais tarde, a graves distúrbios sociais, incluindo mudanças de poder, migrações em massa em busca de terras férteis ou até a queda de Estados, seja por conquista ou colapso interno. No Egito, a fome foi evitada pela estratégia de armazenamento de grãos liderada por José. Na China, diversas dinastias enfrentaram revoltas provocadas pela fome, como a rebelião Tai-ping no século XIX e as revoltas de 1910-11, que contribuíram para a queda da dinastia Manchu e o surgimento da república (Alencar, 2001).

Em um cenário de crise ambiental, a insegurança alimentar agrava os desafios ecológicos. A necessidade de produzir mais alimentos em curto prazo frequentemente leva à exploração excessiva dos recursos naturais, como desmatamento e práticas agrícolas insustentáveis, que acabam comprometendo a sustentabilidade de longo prazo.

Além das causas apresentadas acima, a insegurança alimentar pode se apresentar em outros três tipos, conforme a sua duração e intensidade: transitória, sazonal ou crônica. A insegurança alimentar transitória ocorre principalmente em períodos de crise, como desastres naturais ou instabilidades econômicas, que interrompem temporariamente o acesso aos alimentos. Já a insegurança sazonal está ligada aos ciclos agrícolas, que podem limitar o fornecimento de alimentos em determinados períodos do ano. A insegurança crônica, por sua vez, representa uma situação contínua de dificuldade de acesso alimentar, configurando-se como uma situação de extrema vulnerabilidade.

Portanto, o impacto da insegurança alimentar vai muito além da saúde imediata de indivíduos. Ela afeta o crescimento econômico, a estabilidade política, o equilíbrio social e o meio ambiente, sendo um problema que requer uma abordagem abrangente para sua solução, envolvendo políticas públicas, investimentos em nutrição, educação e proteção social, além da garantia de acesso aos recursos necessários para a autodeterminação e o desenvolvimento humano. Consequentemente, ao combater a insegurança alimentar, também estamos contribuindo para o desenvolvimento humano em diversas esferas, essas que são essenciais para a execução de uma vida plena e digna.

Em 2013, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) implementou a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES), uma ferramenta que

mede o nível de acesso a alimentos dentro das famílias, classificando a insegurança alimentar em três níveis distintos.

O primeiro nível, denominado insegurança leve, caracteriza-se pela incerteza sobre a capacidade de obter alimentos, gerando preocupação quanto ao abastecimento futuro. No nível moderado, há um comprometimento na qualidade e na variedade dos alimentos consumidos, podendo ocorrer redução significativa na quantidade ingerida e, em alguns casos, o corte de refeições. O nível mais severo, a insegurança grave, reflete a privação extrema, quando uma pessoa passa um dia inteiro ou mais sem consumir alimentos. Essa escala permite identificar a gravidade da insegurança alimentar e contribui para orientar políticas públicas voltadas ao combate à fome e à desnutrição. Posto isso, a luta contra a fome não se resume apenas a atender uma faixa de extrema vulnerabilidade, e sim assegurar que todos os níveis de insegurança devem ser questionados e combatidos.

Ainda que a insegurança alimentar possa ser motivada por eventos externos, é de extrema importância relacionar os temas da pobreza e fome, considerando que no modelo econômico atual, a acessibilidade aos alimentos está intrinsecamente ligada à renda disponível. Muitos indivíduos e famílias vivem com rendimentos tão baixos que não conseguem garantir uma alimentação adequada (Hoffman, 1995).

Quando uma parcela significativa da população tem rendimentos insuficientes, ela é exposta a insegurança alimentar. A falta de recursos financeiros limita a capacidade dessas pessoas de comprar alimentos nutritivos e de qualidade, resultando em dietas inadequadas que podem levar a problemas de saúde, como desnutrição, deficiências de micronutrientes, comprometer o desenvolvimento cognitivo e motor, alterando o crescimento infantil e aumenta o risco para doenças crônicas. Em resumo, o potencial produtivo, a longevidade, a saúde e o bem-estar de um indivíduo está diretamente ligado à nutrição disposta desde o início da sua vida.

Segundo Hoffmann (1995):

“Uma criança pode ter problemas graves de desnutrição, mesmo que tenha acesso a uma alimentação abundante e variada, se tiver, por exemplo, frequentes diarreias causadas pelo consumo de água contaminada. É claro que um bom estado nutricional não depende apenas da segurança alimentar, mas também dos acessos a outras condições para uma vida saudável como moradia, abastecimento de água, condições sanitárias, acesso a serviços de saúde, educação etc.” (Hoffmann, 1995, p. 168)

A partir desse ponto de vista, podemos compreender que além das necessidades nutricionais, caso outros acessos essenciais para o desenvolvimento humano não sejam atendidos, a segurança alimentar não será efetiva.

Portanto, é notório que o acesso a bens e serviços — e, portanto, a quase tudo que promove bem-estar — está diretamente ligado ao poder aquisitivo individual ou, em última análise, ao poder aquisitivo da família a que o indivíduo pertence. No contexto brasileiro, o Estado garante acesso a serviços básicos como saúde e educação, embora muitas vezes de forma limitada. No entanto, a obtenção de alimentos depende essencialmente da capacidade financeira das pessoas para comprá-los. Dessa forma, para a maioria, o dinheiro é o fator que possibilita o acesso à alimentação, atendendo a essa necessidade humana fundamental e os principais meios institucionais para lidar com essa questão estão relacionados à renda, apesar de que outros fatores expostos anteriormente, também podem ser a causa para a insegurança alimentar.

Em síntese, a pobreza e a insegurança alimentar estão profundamente ligadas, uma podendo causar a outra. A baixa renda é um fator crucial da insegurança alimentar, enquanto a pobreza também limita o acesso a cuidados de saúde de qualidade.

1.2 Perspectiva histórica da Segurança Alimentar

A segurança alimentar foi fundamental tanto para a evolução inicial da espécie humana quanto para o desenvolvimento das civilizações. Para grupos primitivos, como clãs e tribos, garantir alimento suficiente era essencial para a sobrevivência coletiva. Nos primeiros tempos, a segurança alimentar determinava o potencial de sobrevivência da espécie, pois alguns grupos prosperavam enquanto outros eram eliminados. (Alencar, 2001)

Com o passar do tempo, o ser humano expandiu rapidamente seu conhecimento e aplicou sua inteligência para desenvolver técnicas agrícolas, entender as condições meteorológicas e selecionar sementes. Surgiram ferramentas agrícolas e as primeiras construções artificiais. Esse avanço na segurança alimentar tornou o ser humano menos vulnerável, melhor nutrido e protegido, favorecendo seu rápido crescimento populacional e a formação de comunidades maiores, que se espalharam por diversas regiões do planeta. (Alencar, 2001)

Para entender as novas causas da insegurança alimentar enfrentadas atualmente, é essencial analisar as origens da sociedade mercantil e capitalista.

A queda do feudalismo e o processo dos cercamentos na Inglaterra transformaram profundamente a organização social, econômica e produtiva, resultando em uma redução significativa na subsistência rural e no crescimento das cidades. Esses fatores desencadearam uma sociedade onde a sobrevivência dos indivíduos passou a depender da venda da sua força de trabalho. A mudança do regime de servidão, no qual os subordinados tinham direito a

parcelas de terra para cultivar alimentos de subsistência. Esse arranjo possibilitou uma certa autossuficiência alimentar para muitas famílias.

Com a crise do sistema feudal, impulsionada por fatores como as transformações econômicas, as revoltas camponesas e o surgimento do comércio, o feudalismo começou a desmoronar. Os senhores de terras, pressionados por novas demandas, passaram a buscar formas de lucro direto, diminuindo os espaços de subsistência dos camponeses.

Outro fator crítico para a precarização da vida rural, foram os cercamentos. Esse fenômeno resultou na conversão de terras comuns, que eram utilizadas para garantir a sobrevivência dos camponeses, para pastos e áreas agrícolas comerciais.

Ao perder o acesso a essas terras comuns, os camponeses foram expulsos ou perderam os meios para a subsistência. Desta forma, muitos foram obrigados a migrar para as cidades, buscando trabalho e meios de sobrevivência que antes dependiam da agricultura familiar.

Sem acesso à terra e expulsos de suas aldeias, milhares de ex-camponeses se viram obrigados a procurar trabalho nas cidades, que estavam crescendo rapidamente devido ao início da industrialização.

Nas cidades, esses migrantes passaram a depender de empregos assalariados, vivendo agora apenas do valor de sua mão de obra. Diferentemente do sistema feudal, onde a subsistência era parcialmente garantida, nas cidades o sustento dependia exclusivamente de uma renda monetária obtida por meio do trabalho.

A transição de uma economia de subsistência rural para uma economia urbana de mercado criou uma nova classe de trabalhadores urbanos dependentes dos salários. A perda da autonomia sobre a própria subsistência tornou essa população vulnerável às oscilações econômicas e sujeita a péssimas condições de trabalho e moradia.

O crescimento da sociedade de classes, composta de uma grande massa de trabalhadores assalariados e de uma elite industrial e agrária, foi um marco que intensificou a desigualdade social e criou a base para o capitalismo industrial na Inglaterra.

Logo, a queda do feudalismo e os cercamentos contribuíram para o surgimento de uma sociedade inglesa urbana, baseada no trabalho assalariado, dependente do mercado e sem os recursos de subsistência que antes caracterizavam a vida rural.

Para lidar com o crescimento da desigualdade e miséria, iniciaram -se as primeiras discussões formais a respeito das necessidades básicas ocorrerem na Inglaterra, onde foi criada a Lei dos Pobres, cujo desenvolvimento remonta à Idade Média tardia e às leis Tudor, sendo posteriormente codificado entre 1587 e 1598 (Polanyi, 2000). Esse sistema de assistência social aos necessitados perdurou até o surgimento do Estado de bem-estar moderno após a Segunda

Guerra Mundial. O objetivo deste sistema era a diminuição das mortes por inanição e evitar que a mão de obra de todos que estejam capacitados e em idade laboral não seja desperdiçada, desta maneira uma resposta às difíceis condições econômicas da Inglaterra do século XVI, que, incluíam alta inflação, crescimento populacional e queda na produção agrícola. Além disso, a dissolução dos mosteiros e guildas religiosas reduziu as doações de caridade.

Desta maneira, o primeiro fator estabelecido para definir a pobreza seria apenas a satisfação das necessidades nutricionais. Durante a antiga Lei dos Pobres, o trabalho era forçado sob qualquer remuneração, e apenas quem não conseguia trabalho teria acesso à assistência social (Polanyi, 2000).

O Ato de 1601 estabeleceu um sistema administrado em nível paroquial, com taxas cobradas dos moradores para financiar o auxílio. Para os enfermos e idosos, o suporte consistia em pagamentos, alimentos ou roupas, enquanto mendigos que recusavam trabalho eram colocados em Casas de Correção. A responsabilidade de cuidar dos pais idosos foi atribuída aos filhos, e cada paróquia conhecia suas condições, o que permitia diferenciar entre pobres "merecedores" e "não merecedores".

A criação de instituições de trabalho, ou *workhouses*², começou no final do século XVII. No século XVIII, essas instituições tornaram-se comuns e, embora esperassem lucrar com o trabalho dos pobres, geralmente abrigavam idosos, crianças e enfermos. A partir de 1782, o Ato de Ajuda aos Pobres de Gilbert estabeleceu casas para idosos e enfermos, permitindo ajuda externa para trabalhadores aptos.

Posteriormente à primeira lei aplicada, um sistema informal de abonos se desenvolveu. O Ato de Speenhamland³ estabeleceu subsídios monetários vinculados aos preços do pão. Os abonos eram concedidos em adiantamento dos salários, como uma medida emergencial com intuito de proporcionar um “direito de viver” aos pobres (Polanyi, 2000).

Esses subsídios garantiam aos trabalhadores uma renda suplementar, independentemente do rendimento do trabalhador. Desta forma, houve uma queda na produtividade, visto que havia menos incentivos para trabalhar diante da baixa remuneração oferecida, limitada a valores que não ultrapassaram a tabela de abonos (Polanyi, 2000). A partir dessas consequências, esse ato contribuiu para o retardamento da implantação do sistema de

² As *workhouses* eram instituições destinadas a fornecer emprego aos indigentes e sustento aos enfermos, presentes na Inglaterra do século XVII ao XIX, além de outros países, como os Países Baixos e a América colonial.

³ O Sistema de Speenhamland foi uma prática de assistência econômica aos pobres adotada em grande parte da Inglaterra. Em vez de fixar salários mínimos para trabalhadores pobres, a prática era aumentar a renda dos trabalhadores a um nível acordado, com o dinheiro vindo dos impostos paroquiais. Essa ajuda era designada como o preço de 3 pães de um galão por semana para cada homem (um pão de um galão pesava cerca de 4 quilos) mais o custo de 1,5 pães para cada esposa e filho. (Polanyi, 2000)

mercado de trabalho baseado em salários, ao levar em conta a baixa renda obtida pelo trabalho, a necessidade imediata de trabalhar ou aumentar a produtividade para obter uma renda foi limitada.

Durante as Guerras Napoleônicas, a dificuldade de importar grãos elevou o preço do pão, e a situação se agravou em 1815 com as Leis do Milho, que mantiveram os preços altos, aprofundando a crise social e o desemprego. Reformas no sistema começaram a ser consideradas e o conseqüente aumento nos gastos com assistência pública foi tão grande que uma nova Lei dos Pobres foi promulgada em 1834, baseada em uma noção mais severa que considerava o pauperismo entre os trabalhadores capazes como uma falha moral. Julgando o sistema anterior como benevolente.

A nova lei não fornecia assistência aos pobres capazes, exceto o emprego em casas de trabalho, com o objetivo de estimular os trabalhadores a buscarem emprego regular em vez de caridade. Embora as *workhouses* tenham sido inicialmente criadas para acolher os pobres adultos e fisicamente capazes (geralmente homens) em mente, elas rapidamente evoluíram para atender um público variado, sejam necessitados ou criminosos, jovens ou idosos, enfermos, saudáveis ou insanos. Idealizadas para acomodar um número pequeno de pessoas, as instituições chegavam a abrigar centenas de pessoas. Além da superpopulação, as condições de moradia eram precárias, segundo Engels:

“A alimentação é pior que a de um operário mal pago, enquanto o trabalho é mais penoso – caso contrário, os desempregados prefeririam a estada na casa à miserável existência fora dela. Quase nunca há carne, carne fresca nunca, geralmente se oferecem batatas, pão da pior qualidade e mingau de aveia, pouca ou nenhuma cerveja. Em geral, a comida das prisões é menos ruim, e é por isso que, com frequência, os internados das casas de trabalho intencionalmente cometem um delito para serem presos. De fato, as casas de trabalho são prisões: quem não realiza sua cota de trabalho, não recebe alimentação; quem quiser sair depende da permissão do diretor, que pode negá-la pela conduta do internado ou com base em seu juízo arbitrário; o tabaco está proibido, assim como a recepção de doações de parentes e amigos externos à casa; os internados são obrigados a usar uniforme e não dispõem de nenhuma proteção em face do arbítrio do diretor.” (Engels, 2010, p. 318)

Engels também destacou o sistema de controle das *workhouses*, com o seguinte tratamento a seus moradores:

“Para que não se faça concorrência à indústria privada, os trabalhos realizados nas casas são especialmente inúteis: os homens quebram pedras, “tantas quanto um homem robusto pode quebrar num exaustivo dia de trabalho”; as mulheres, as crianças e os

velhos desfiavam cordames de navio, já não me lembro com que objetivo insignificante. A fim de que os “supérfluos” não se multipliquem, ou que os pais “moralmente degradados” não influam sobre seus filhos, as famílias são separadas: o homem vai para uma ala, a mulher para outra e os filhos para uma terceira, de modo que só se possam encontrar em períodos determinados e raramente – e, mesmo assim, se se comportarem bem, segundo o juízo dos funcionários. E, para isolar completamente do mundo externo os germes contagiosos da pobreza extrema trancados nessas bastilhas, os internados só podem receber visitas no parlatório, sob a vigilância dos funcionários e, de modo geral, não podem se corresponder com o exterior sem sua autorização ou sua censura.” (Engels, 2010, p. 318)

É importante ressaltar que a preocupação com o indivíduo e as necessidades básicas para uma vida intimamente equilibrada não era o pensamento dominante nas teorias mais populares e vigentes do período. Em contrapartida acerca das leis de pobres, autores como Malthus e Ricardo elaboraram teorias que defendiam a revogação dessas leis.

As ideias revolucionárias vindas da França encontraram apoio entre os pobres e contestadores sociais na Inglaterra. Em resposta, o empresariado industrial, a classe burguesa e a nobreza negaram qualquer responsabilidade pela pobreza generalizada, atribuindo a culpa aos próprios pobres, que deveriam resolver sua situação.

O século XVIII foi marcado por um florescimento de ideias e debates que moldaram o curso da história moderna. Durante esse período, houve uma transição significativa de um modelo científico e filosófico dominado por preconceitos e superstições, muitas vezes reforçados pela Igreja Católica, para uma abordagem baseada na razão e no empirismo.

A Revolução Iluminista desempenhou um papel crucial nessa transformação. O Iluminismo enfatizou a importância da razão, do método científico e do pensamento crítico como ferramentas essenciais para o progresso humano. Dentro desse período, os pensamentos otimistas foram predominantes, porém autores como Malthus possuíam uma visão pessimista, considerando suas projeções.

A Revolução Francesa, que teve início em 1789, foi um marco importante na consolidação dos ideais iluministas. A revolução não apenas derrubou a monarquia absoluta e estabeleceu a República Francesa, mas também trouxe à tona questões sociais profundas, como a pobreza, a desigualdade e os direitos humanos. A busca pelo conhecimento e a aplicação prática da razão e do método científico levaram a avanços significativos em diversas áreas, como a ciência, a política, a filosofia e a economia.

Seguindo essa onda de debates e cientificismo, quando vamos analisar os estudos relacionados à pobreza, a teoria populacional de Malthus se destaca como uma das primeiras análises. Essa lei de Malthus se baseia em dois postulados: a necessidade de alimentos para a sobrevivência humana e a permanência da paixão entre os sexos. Malthus argumenta que a população cresce geometricamente, enquanto a produção de alimentos não consegue acompanhar esse ritmo. Ele considerou que a miséria e a morte são consequências naturais dessas leis, impossibilitando uma sociedade próspera e igualitária. Posto isso, a pobreza é inevitável e que qualquer tentativa de distribuição de renda ou reforma social apenas estimula a indolência.

A teoria de Malthus foi posta em xeque porque se restringiu a analisar o crescimento populacional em um espaço geográfico limitado, com uma população predominantemente rural, aplicando essa dinâmica a todo o mundo. Malthus não previu que a Revolução Industrial mudaria completamente o cenário global, introduzindo novas técnicas agrícolas no meio rural que impulsionariam a produção e aumentariam a oferta de alimentos. A população não cresceu em progressão geométrica e não dobrou a cada 25 anos e com o desenvolvimento agrícola a produção de alimentos expandiu, superando o que era esperado por Malthus. Dessa forma, a fome e a miséria não podem ser atribuídos à incapacidade produtiva de alimentos, mas sim à sua má distribuição.

A Revolução Industrial indiscutivelmente transformou a história da Inglaterra e, a partir dela, disseminou-se para outras nações e continentes, provocando uma transformação radical na maneira como as sociedades vivem, pensam e agem (Polanyi, 2000). Dentro desse contexto de transformações do processo da industrialização inglesa, podemos enumerar o aumento do êxodo rural, o surgimento de grandes cidades provocando oferta abundante de mão-de-obra e queda dos salários, habitações precárias e transformações no campo causadas pela lei dos cercamentos; sendo assim a possibilidade de produzir seu alimento e viver de subsistência foi se afastando da sociedade inglesa. Além dessas mudanças, outros fatores que contribuíram para a expansão da miséria foram longas jornadas de trabalho, de até 18 horas para mulheres e crianças, promiscuidade social, epidemias, doenças e mortes, sintomas de um desenvolvimento desenfreado e sem planejamento social. Desta maneira, a opção de se sustentar era atrelada quase exclusivamente à renda, obtida a partir da venda de mão de obra em manufaturas, por mais que uma parcela grande da sociedade era classificada como apta ao trabalho, a extensa jornada e as precárias condições de trabalho, foram fatores cruciais para a inflamação da pobreza.

Com base na sociedade inglesa, podemos observar que ao categorizar um fenômeno complexo unicamente pela esfera da renda, pode subestimar a pobreza por um lado, ou superestimar por outro, se excluirmos os rendimentos de autoconsumo. Se a pobreza fosse um problema unicamente monetário somente com auxílios como a lei dos pobres, essa questão seria liquidada.

1.3 Visões científicas da pobreza

Inicialmente, o fator de classificação para considerar um indivíduo como (pobre) foi a renda. Essa visão unilateral teve como estudos iniciais sobre pobreza seguiam uma base teórica econômica tradicional e utilitarista. Desta forma, o indivíduo era visto como um maximizador de utilidade, e sua obtenção de bem estar seria através do consumo.

Dentro dos estudos unidimensionais foram estabelecidas linhas para definir quem pode ser identificado como população carente ou não. A linha de pobreza absoluta engloba todos os que não conseguem ter acesso às necessidades básicas e nutricionais e dentro dessa linha podemos incluir a linha de indulgência que identifica quem não tem acesso a nutrição mínima para manutenção da atividade fisiológica. E por último temos a linha de pobreza relativa, ela depende de aspectos como cultura, localização geográfica, país e sociedade. Considerando que as necessidades nutricionais também têm variações a partir da sociedade e sua cultura, é difícil estabelecer uma quantidade e um custo exato que possa ser suficiente para a subsistência.

Considerar a renda como o principal indicador de bem-estar é desconsiderar outras variáveis que também influenciam o bem-estar individual, familiar ou comunitário. Ao focar apenas na renda, simplifica-se um tema que abrange diversas outras possibilidades, ignorando a heterogeneidade dos indivíduos, as diversidades ambientais e as diferentes perspectivas relativas. A renda revela apenas uma parte limitada das variadas formas de vida humana.

Uma das principais críticas à visão unidimensional é que o crescimento econômico por si só não garante a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Diferentemente do desenvolvimento econômico, que pode promover melhorias significativas para a população ao ampliar oportunidades e reduzir desigualdades socioeconômicas.

Durante as décadas iniciais do século XX, o conceito de bem estar passou a entrar em maior discussão. Assim, o período posterior às grandes guerras trouxe à tona a ideia e formalização dos direitos básicos, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, entrou em evidência que o progresso social não depende apenas do desenvolvimento econômico, mas também da satisfação de necessidades básicas. Dessa forma, surgiu a carência

por uma nova interpretação sobre a pobreza que não se limitasse apenas à nutrição mínima. Outro fator que indicava a falha desses indicadores foi o aumento da renda nos anos dourados, porém os níveis de pobreza ainda não foram eliminados, revelando uma contradição dessa análise.

A partir das mudanças históricas no mundo pós segunda guerra mundial, a abordagem multidimensional da pobreza possui duas principais abordagens: a teoria das necessidades humanas insatisfeitas e a abordagem das capacitações. A teoria das necessidades humanas insatisfeitas engloba alguns estágios. O primeiro considera a dimensão biológica das necessidades humanas, limitando as necessidades vitais ou de sobrevivência. No segundo estágio é contemplado o contra argumento do crescimento econômico promover o desenvolvimento e a erradicação da pobreza, o desenvolvimento possui o objetivo primário de satisfazer as necessidades humanas e as necessidades básicas seriam classificadas como o mínimo necessário para garantir a sobrevivência e o acesso a bens e serviços públicos.

Assim, a renda não seria a única necessidade para o bem estar. No terceiro estágio, a nova teoria das necessidades humanas discute o caráter universal das necessidades humanas, pois existem carências que são comuns independentemente das diferenças culturais e históricas. Essas são classificadas como saúde física pois sem ela não existe a viabilidade da vida e a autonomia porque ela é capaz de libertar o indivíduo da miséria e opressão. Embora as necessidades sejam comuns a todos, a sua satisfação não é uniforme, ou seja, é relativa. Então podemos compreender que a pobreza é a não satisfação das necessidades humanas básicas.

Outra abordagem recente que expande a compreensão sobre a pobreza é a da privação de capacidades, desenvolvida pelo economista Amartya Sen. Essa abordagem inclui uma análise da justiça social e implicações políticas aliada aos fatores econômicos. Amartya define que “[...] a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas deve ser interpretada como a privação das chamadas ‘capacidades básicas’ [...]” (Sen, 1999, p. 87).

Seguindo essa perspectiva, a escassez de bens não é um gerador de miséria e fome, e sim a incapacidade de obtê-los. O pensamento utilitário é rejeitado por Sen, ele considera que a posse de commodities não deve ser utilizada como métrica para analisar o bem estar do indivíduo. Ele não discorda que a baixa renda é uma das maiores causas de pobreza, já que esta pode ser responsável por uma das razões da privação de capacidades, e o fator do trabalho é o principal meio para que pessoas possam se manter e ter acesso a recursos. Entretanto, é importante destacar que a renda não é o instrumento exclusivo para gerar capacidades,

reconhecendo que existam outros fatores que possam interferir. A relação entre baixa renda e baixa capacidade é variável de acordo com o contexto social.

O autor introduz alguns conceitos essenciais à compreensão de sua abordagem, primeiro seriam os Functions, que estão atrelados às condições de estado do indivíduo, o que pode ser levemente associado às necessidades básicas. Em sequência, tem-se as capabilities, que são formadas por um conjunto de Functions. Conforme lecionado por Sen (2001), certas capacitações são triviais ao exercício de certas liberdades do indivíduo, ressaltando em uma abordagem que transcende a lógica do utilitarismo, para uma condição de ser, de agir, ação e/ou decisão. Assim bem estar para o autor, estaria vinculado a qualidade do estado em que se vive, vinculado aos valores individuais daquela pessoa, isto é, a liberdade de viver a vida que valoriza.

Segundo a abordagem multidimensional da pobreza, podemos observar grupos de elementos como necessidades de consumo privado (vestuário, alimentação, moradia) e de necessidade comunitária (saúde, educação, serviços sanitários, luz e água potável) também fazem parte da subsistência, pois esses recursos são essenciais não só apenas para a dignidade humana, mas também a realização do desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. Essa perspectiva visualiza a pobreza como um fenômeno de natureza complexa e que abrange vários fatores, que não se limita apenas a privações relacionadas às necessidades materiais e também à negação de oportunidades que são importantes para a viabilidade ao bem estar. Em suma, deve-se avançar para além da abordagem abstrata da pobreza (Utilitarista), e buscar relacionar as diversas dimensões que podem gerar privações de capacidades aos indivíduos, que reincidem sobre o não desenvolvimento da condição de agente e autonomia, o fim primordial à manutenção do bem estar e do desenvolvimento, a potência.

1.4 Segurança Alimentar Ampliada: Impactos Tecnológicos e Visões Contemporâneas

A conceituação inicial da Segurança Alimentar se associou a pobreza e fome, sendo tratada como uma questão de segurança nacional e ligado à soberania de um país por meio da autossuficiência alimentar. A visão predominante, centrada na dependência da capacidade de produção agrícola, foi ampliada à medida que avanços tecnológicos no setor e novas abordagens sobre o desenvolvimento, já mencionadas, promoveram uma expansão conceitual dos fatores que compõem o entendimento de segurança alimentar.

De acordo com Jesus (2024):

“A primeira definição oficial de Segurança Alimentar, apresentada na Conferência Mundial de Alimentação da FAO (World Food Conference) de 1974, se referia a países, e não a indivíduos ou famílias, e o foco das atenções eram os problemas globais de abastecimento. A Segurança Alimentar foi à época definida como: “availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices” (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003, p. 27).”

Durante o período em que a conferência da FAO foi realizada, os estoques mundiais de alimentos estavam reduzidos, devido a quebras de safra em grandes países produtores. Esse cenário reforçou o argumento em favor da modernização do setor agrícola, impulsionada por inovações na indústria química, avanços em conhecimentos e técnicas agrônomicas e pela introdução de novas variedades de plantas, em um processo conhecido como Revolução Verde. A produtividade agrícola aumentou ainda na década de 1970, porém a desnutrição e fome continuaram atingindo uma grande parcela da população mundial.

Desde o início da década de 1980, o argumento do aumento da capacidade produtiva não era apenas suficiente para compreender a permanência da fome, estimulando uma ponderação mais ampla dos motivos que desafiam a viabilidade da segurança alimentar.

A obra *Poverty and Famines*, de Amartya Sen (1981), marcou uma mudança significativa na compreensão da segurança alimentar ao deslocar o foco das discussões sobre a quantidade de alimentos disponíveis para a questão do acesso aos alimentos. Sen introduziu o conceito de “direito à alimentação”, que enfatiza que a fome não resulta apenas de uma escassez de alimentos, mas também da incapacidade de certos grupos de obterem alimentos suficientes. Ele demonstrou que a fome pode ocorrer mesmo em contextos de abundância, caso pessoas vulneráveis não consigam acessar o alimento devido a barreiras econômicas, como a pobreza. O conceito de *exchange entitlements* (direitos de troca), elaborado por Sen, define o conjunto de bens e serviços que uma pessoa pode obter com os recursos que possui, como sua força de trabalho. Dessa forma, a fome ocorre quando o conjunto de recursos e possibilidades de troca de um indivíduo não é suficiente para adquirir a quantidade mínima de alimentos necessários. (Jesus, 2024)

Jesus (2024) destaca que essa visão de Sen trouxe um novo olhar sobre a segurança alimentar, colocando o acesso como o aspecto central, e a produção agrícola passou a ser vista como um meio para assegurar esse direito, seja diretamente, para os produtores, seja indiretamente, através da queda nos preços dos alimentos. Em 1986, o Banco Mundial ampliou esse debate ao distinguir entre insegurança alimentar crônica, ligada à pobreza e baixa renda, e insegurança alimentar transitória, que pode surgir em decorrência de desastres naturais, crises econômicas ou conflitos. O Banco definiu a segurança alimentar como o acesso de todas as

peessoas, em qualquer momento, a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável, sugerindo que o direito à alimentação deveria ser ampliado para garantir condições adequadas de vida e de saúde.

Nos anos 1990, o conceito de segurança alimentar evoluiu ainda mais, incorporando aspectos qualitativos e culturais, como a segurança nutricional e a adequação dos alimentos aos costumes alimentares da população. Na Cúpula Mundial da Alimentação⁴ de 1996, a FAO definiu segurança alimentar como o acesso físico e econômico de todas as pessoas, em todos os momentos, a alimentos seguros e nutritivos que atendam às necessidades dietéticas e preferências culturais para uma vida ativa e saudável.

A Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial destacou a urgência em erradicar a pobreza como principal meio de garantir a segurança alimentar:

“A pobreza é a maior causa de insegurança alimentar. Um desenvolvimento sustentável, capaz de erradicá-la, é crucial para melhorar o acesso aos alimentos. Conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do meio ambiente também contribuem significativamente para a insegurança alimentar. Esforços para aumentar a produção de alimentos, incluindo os alimentos de base, devem ser feitos. Estes devem ser realizados dentro de um quadro sustentável de gestão dos recursos naturais, eliminação de modelos de consumo e produção não sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e a estabilização imediata da população mundial.”

Na metade da década de 1990, a segurança alimentar passou a ser vista como uma questão de grande importância, abrangendo desde o nível individual até o global. A definição foi expandida para incluir preocupações com a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, bem como com as preferências alimentares determinadas por fatores sociais e culturais.

Essa definição foi ainda mais desenvolvida em 2001, quando a FAO incluiu o aspecto social no acesso aos alimentos, criando uma definição completa que engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, reconhecendo a importância do acesso contínuo a alimentos adequados para todos.

Seguindo uma nova perspectiva acerca dos desafios e urgências, no início do século XXI, foi estabelecida pela ONU, uma nova parceria global para adoção de metas do milênio. Esse compromisso resultou nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵ (ODM), Entre 2000 e 2015, o progresso dos ODM foi monitorado através de eventos e relatórios, destacando o impacto positivo em várias regiões.

⁴ A CMA estabeleceu a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, que definiram as bases para alcançar a segurança alimentar em todos os níveis.

⁵ As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, compostos por oito metas principais a serem alcançadas até 2015: erradicação da pobreza extrema e da fome, educação básica universal, promoção da igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna, combate ao HIV/AIDS e outras doenças, garantia de sustentabilidade ambiental e uma parceria global para o desenvolvimento.

O primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 1) visa erradicar a pobreza extrema e a fome. Conforme o Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2013, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o mundo alcançou, cinco anos antes do prazo estipulado, a meta de reduzir pela metade o nível de pobreza extrema registrado em 1990. A meta global foi de até 2015, reduzir a pobreza extrema à metade do nível de 1990 e a meta Brasileira até 2015, reduzir a pobreza extrema a um quarto do nível de 1990.

Para classificar como extrema pobreza, para o ODM 1, foi considerada a taxa de conversão Paridade de Poder de Compra (PPC), calculada pelo banco mundial. Desta maneira, eram consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 PPC (Paridade de Poder de Compra) por dia, ou US\$ 38,00 PPC por mês. Em 2012, a linha internacional de extrema pobreza equivalia a R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês.

Em termos relativos à sua população, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta A do ODM 1. O país não reduziu a pobreza extrema apenas à metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012.

Posteriormente, em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶ foram adotados, ampliando a agenda para 17 objetivos em 2015, com o término do prazo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), ficou claro que, apesar dos avanços significativos, muitas questões sociais, econômicas e ambientais continuavam não resolvidas. Os ODS, portanto, foram construídos para dar continuidade aos ODM, mas com uma visão mais abrangente e complexa, abordando as interconexões entre os diferentes problemas globais e propondo soluções que promovam o desenvolvimento sustentável de forma inclusiva e equilibrada.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram idealizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma resposta aos complexos desafios globais do século XXI, que exigem uma abordagem ampla e integrada. Em 2015, com o término do prazo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), ficou claro que, apesar dos avanços significativos, muitas questões sociais, econômicas e ambientais continuavam não resolvidas.

⁶ Os ODS constituem um plano de ação global com o objetivo de erradicar a pobreza extrema e a fome, garantir educação de qualidade para todos ao longo da vida, proteger o planeta e fomentar sociedades pacíficas e inclusivas até 2030. Esses objetivos são estruturados em uma agenda de 17 metas, a serem alcançadas até 2030, que se desdobram em 169 metas específicas.

Os ODS, portanto, foram construídos para dar continuidade aos ODM, mas com uma visão mais abrangente e complexa, abordando as interconexões entre os diferentes problemas globais e propondo soluções que promovam o desenvolvimento sustentável de forma inclusiva e equilibrada. Os ODS, por sua vez, são mais abrangentes e complexos, incluindo temas como desigualdade, desenvolvimento econômico, mudança climática e fortalecimento de instituições.

Um exemplo desse aprofundamento pode ser visto na ODS 1, que visa a erradicação da pobreza em todas as suas formas, e na ODS 2, que busca acabar com a fome e promover a segurança alimentar. A ODS 1 vai além de simplesmente eliminar a pobreza extrema, definida como viver com menos de US\$ 1,90 por dia. Ela também aborda a necessidade de acesso a recursos econômicos, inclusão social e proteção contra vulnerabilidades financeiras, com ênfase em garantir sistemas de proteção social para todos. Isso reflete uma compreensão mais complexa da pobreza, que considera fatores estruturais e a necessidade de políticas públicas abrangentes para garantir o acesso a direitos básicos, como saúde, educação, emprego digno e segurança social.

A ODS 2, por sua vez, amplia o conceito de combate à fome para abranger não apenas o acesso a alimentos, mas também a necessidade de uma nutrição adequada e de uma agricultura sustentável. O objetivo é garantir que todos tenham acesso a uma alimentação segura e nutritiva, especialmente grupos vulneráveis como crianças e comunidades rurais. A meta vai além da simples disponibilidade de alimentos; ela inclui a promoção de sistemas agrícolas resilientes, a melhoria da produtividade dos pequenos produtores e a adaptação às mudanças climáticas. Essa abordagem multidimensional reconhece que a fome não é apenas uma questão de produção de alimentos, mas também de distribuição, acesso, qualidade nutricional e sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Esses dois objetivos exemplificam como os ODS foram idealizados para enfrentar questões globais de forma mais abrangente e que para que todos os objetivos sejam alcançados é necessária uma integração de múltiplas áreas de atuação e exigindo a cooperação de governos, setor privado, sociedade civil e indivíduos. No Brasil, o contexto político e financeiro atual apresenta desafios adicionais para a implementação dessa agenda, que, apesar de mobilizadora, demanda maior articulação entre governos, sociedade civil e setor privado. Desta forma, ao analisar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é mais que urgente que todos sejam implementados de maneira equivalente e proporcional, pois são interdependentes.

CAPÍTULO 2 - SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA REVISÃO HISTÓRICA E SEUS MARCOS ESTRUTURANTES

2.1 Colonização e Escassez: Pobreza e Alimentação no Brasil Colonial

As raízes da fome brasileira remontam ao período colonial, quando se estabeleceu um sistema econômico e político que condicionaria a alimentação da população. Enquanto os padrões alimentares europeus eram mantidos para as elites coloniais, a população pobre, subjugada, recebia uma alimentação escassa e restrita.

Anteriormente à ocupação portuguesa, o território brasileiro era habitado por diversas populações indígenas, com culturas distintas e modos de vida fortemente ligados ao ambiente natural. A subsistência dessas populações dependia de um profundo conhecimento do meio ambiente. Os povos indígenas dedicavam grande parte de seu tempo a atividades relacionadas à obtenção de alimentos, incluindo a caça, a pesca, a coleta de frutos e a agricultura. Entre as culturas agrícolas, a mandioca era a base alimentar, complementada por carnes de caça e peixes, o que proporcionava uma dieta balanceada. Essa diversidade de práticas e o acesso controlado aos recursos permitiam uma relativa estabilidade alimentar, embora registros específicos sobre a presença de fome antes da chegada dos europeus sejam escassos. É possível que a falta de recursos em algumas áreas ou em épocas específicas tenha causado períodos de escassez; no entanto, o conhecimento sobre a sazonalidade e o ambiente indicam que os indígenas conseguiram se adaptar às variações naturais. (Ribeiro, 1995)

Essas comunidades viviam em um regime semi-sedentário, estabelecendo-se em áreas de solo fértil próximas a rios navegáveis. Após alguns anos, quando os recursos locais se esgotavam, migravam para outras regiões, preservando o equilíbrio do ambiente.

Com a chegada dos colonizadores e a exploração intensiva das terras, o modo de vida indígena foi drasticamente alterado. As práticas tradicionais, como caça, pesca e coleta, tornaram-se insuficientes para sustentar a população, impactadas principalmente pelo desmatamento e pela expropriação de terras. Em meio a essa pressão, os indígenas que resistiram precisaram adaptar-se a novos hábitos e enfrentar as condições impostas pela sociedade brasileira, o que resultou diretamente em uma insegurança alimentar da população indígena.

Desde o início da colonização, o modelo adotado foi o de colônia de exploração, em que a extração de riquezas e a produção agrícola eram voltadas principalmente para abastecer o mercado europeu. Esse modelo baseava-se em grandes propriedades de terra, os latifúndios, e utilizava mão de obra escravizada, sobretudo de africanos, para sustentar atividades como o cultivo da cana-de-açúcar. A estrutura fundiária concentrada e a exploração de pessoas escravizadas formaram as bases de um sistema profundamente desigual.

Durante os primeiros dois séculos de colonização, o cultivo da cana-de-açúcar, organizado em sistema de plantation, dominou a economia do Nordeste brasileiro. Esse sistema caracterizava-se pela monocultura em larga escala, voltada para a exportação, e pelo uso intensivo de mão de obra escrava, que constituía a base da produção. A introdução forçada de africanos escravizados gerou uma sociedade hierárquica, na qual a elite proprietária detinha o poder econômico e social, enquanto a maioria da população vivia em condições de extrema pobreza e privação. Além disso, esse modelo pouco incentivava o desenvolvimento de tecnologias e práticas agrícolas mais avançadas, já que a lógica era maximizar o lucro com o mínimo de investimento no trabalhador e no aperfeiçoamento das técnicas produtivas. (Furtado, 2007)

Considerando o contexto de exploração de povos, tanto indígenas quanto africanos, a reflexão de Darcy Ribeiro é essencial para compreender as consequências desse sistema no que diz respeito à construção da população denominada brasileira:

“As fazendas e minas escravocratas, pondo em presença os europeus, como senhores, e os africanos e índios escravos criaram condições para o advento maciço de mamelucos gerados por europeus e índias, e de mulatos, gerados por europeus e negras, fazendo surgir, assim, um estrato sociorracial intermédio, igualmente distanciado das matrizes originais. Este operaria como um novo agente de caldeamento racial e de entrecruzamento cultural para produzir novos mestiços.” (Ribeiro, 2013, p.22)

Essa agregação de povos operou como um elo entre diferentes matrizes culturais, contribuindo para a criação de uma identidade brasileira marcada pela diversidade racial e pelo caldeamento cultural, ao mesmo tempo em que permanecia distanciado dos privilégios da elite proprietária.

Considerando esse contexto, o consumo dividia-se em dois níveis: o da elite europeia, que importava alimentos indisponíveis no Brasil, e o das camadas populares, que dependiam do que era oferecido localmente. Em tempos de crise, era comum que essa população migrasse

para o interior em busca de sustento. Um exemplo disso é Salvador, onde o povo se alimentava, principalmente, de mariscos, peixes e farinha de mandioca. (Silva, 2009)

A produção agrícola colonial tinha como prioridade a exportação de matérias-primas, dominada pela monocultura, o que limitava a produção de alimentos para o consumo interno.

À medida que o custo de vida aumentava nas cidades mais populosas, a crise alimentar se agravava, reduzindo a qualidade e a variedade na dieta da população. Com o crescimento da pecuária, muitos portugueses também se deslocaram para o interior, ampliando a demanda por agricultura de subsistência, já que a importação de alimentos era limitada pelas dificuldades de transporte e conservação.

Durante a ocupação holandesa no Nordeste, medidas foram tomadas para incentivar o plantio de mandioca, uma vez que o fornecimento de trigo foi interrompido. Entretanto, a produção de cana-de-açúcar continuava a dominar, e os senhores de engenho não eram incentivados a cultivar alimentos suficientes para a subsistência, deixando escravos e trabalhadores rurais sujeitos a uma alimentação escassa. Em 1638, Maurício de Nassau determinou que os produtores de cana plantassem uma quantidade mínima de mandioca por escravo e estabelecessem pomares com frutas como laranja, mamão e jenipapo, para amenizar a crise alimentar. (Silva, 2009)

Com o declínio do mercado de açúcar no final do século XVII, algumas regiões do Brasil começaram a diversificar sua produção, passando a cultivar produtos como o algodão, o tabaco e o cacau, especialmente em Pernambuco e na Bahia. No entanto, a estrutura social e econômica baseada na concentração de terras e na exploração de trabalhadores, escravizados ou livres, continuava a mesma, refletindo o modelo de produção e de exclusão social.

No final dos séculos XVII e XVIII, a escassez de alimentos era uma realidade persistente. O modelo econômico voltado para a monocultura e exportação, somado a causas naturais como secas e pragas e a resistência dos produtores em diversificar a produção, perpetuava a penúria alimentar. Além disso, políticas coloniais restringiam a comercialização de produtos fora dos interesses da metrópole, dificultando a formação de um mercado interno de alimentos. A partir do século XVIII, a economia aurífera se instalou, na região Sudeste e na região Centro-Oeste, desencadeando o surgimento de núcleos urbanos, os quais dependiam diretamente da atividade no meio rural para o fornecimento de alimentos. Estabelecia-se, assim, uma relação de dependência do campo para com a cidade em termos de demanda.

2.2 Pobreza e Insegurança Alimentar na República: Da Proclamação ao Fim da Ditadura (1889-1985)

Embora o Brasil colonial tenha se estabelecido como uma área voltada à exploração e produção agrícolas, a preocupação com as culturas alimentares surgiu já no século XVI devido à monocultura, que restringia o espaço para a produção de mantimentos. Durante o período escravocrata, surgiu o dilema entre usar a mão de obra escravizada para produzir alimentos pouco rentáveis ou para a produção voltada à exportação. Assim, a produção de alimentos esteve muito mais associada ao autoabastecimento das propriedades do que às demandas do mercado. Para Belik (2001), a escassez de alimentos, somada à precariedade das estruturas de comercialização, elevava os preços e fomentava a ação de especuladores.

Durante os séculos XVIII e XIX, a produção do algodão e do café entraram em destaque, o ciclo do café consolidou-se após a Independência do Brasil, quando a produção se expandiu para o interior de São Paulo. Com a ascensão do café, formou-se uma nova elite econômica e política, que monopolizava o poder, controlando grande parte das terras e influenciando diretamente o governo. Além disso, a riqueza gerada pela cultura do café acentuou as desigualdades regionais, beneficiando o Sudeste e marginalizando o Nordeste, onde a economia continuava a enfrentar desafios.

Com a abolição da escravatura e a expansão demográfica, somadas à difusão do modo de produção capitalista, o Brasil passou por uma série de transformações produtivas e estruturais, que impactam diretamente a questão alimentar no país. Houve manifestações contra a carestia e perda do poder aquisitivo. Em 1917, a carestia marcou um momento crítico, servindo como estopim para manifestações e para a primeira greve geral operária da história brasileira, ocorrida em São Paulo. A ausência de assistência governamental para a integração da população negra, recém-liberta da escravidão, foi agravada pela imigração europeia, que trouxe trabalhadores de baixo custo para as fazendas de café. Esses imigrantes acabaram ocupando vagas que poderiam ser destinadas aos negros, enfraquecendo ainda mais sua inserção no mercado de trabalho, gerando um imenso exército industrial de reserva. Toda a população que foi deixada à sorte e exposta à marginalização.

O impacto social e econômico dessa estrutura fundiária se estendeu para o século XX, quando a política do governo brasileiro na década de 1930 passou a incentivar a ocupação e povoamento do interior do país. O foco era a expansão agrícola, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte, para diminuir a dependência do café e diversificar a produção. Apesar dessas iniciativas, a concentração de terras e a exclusão dos pequenos agricultores continuavam sendo uma realidade. A crise dos anos 1930 inaugurou um período de intervenções públicas federais no abastecimento. Durante o governo Vargas, foi criado um amplo aparato de intervenção, com autarquias específicas (como as do açúcar, álcool, café, trigo, entre outras) encarregadas de equilibrar os mercados interno e externo e garantir preços remuneradores aos produtores. No entanto, a oferta de alimentos foi prejudicada pela desestruturação da agricultura cafeeira.

Em 1939, foi lançada a primeira base da política de alimentação implementada no país, o Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). No ano seguinte, esse serviço central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Muitas das atividades desenvolvidas pelo Saps, foram base para programas de assistência alimentar que são vigentes até hoje em dia. Para ilustrar essas atividades, Fernando Rezende destaca que:

“Das atividades desenvolvidas pelo Saps originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: i) a criação de restaurantes populares; ii) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); iii) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); iv) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; v) o serviço de visitação domiciliar nas residências dos trabalhadores; e vi) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.” (Rezende, 2022, p.17)

A atuação do Saps foi gradualmente entrando em crise, principalmente após o fim do primeiro governo de Vargas e teve suas funções transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal). Após a Segunda Guerra Mundial, a política de alimentação passou a ser conduzida pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Saúde. Em 1972, a CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), que permaneceu ativo até sua extinção em 1997. Nesse contexto, coube ao setor de saúde, através da CNA, desenvolver e aprovar, no início dos anos 1950, o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no Brasil. A responsabilidade pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição esteve sob o setor de saúde até os anos 1990. Observando os planos e programas desenvolvidos desde então, percebe-se uma ênfase nas causas estruturais do

problema alimentar e nutricional, destacando a necessidade de transformações no modelo econômico e social do país. Desde os anos 1950, os programas de alimentação foram concebidos como respostas emergenciais ao problema da fome e desnutrição que afeta grande parte da população. Outra característica comum é a centralidade da educação alimentar, baseada na ideia de que a desnutrição poderia ser reduzida com a disseminação de conhecimentos sobre uma alimentação adequada, sem considerar o fato que o acesso a tais alimentos fosse limitado. (Rezende 2022).

Nas décadas seguintes, a questão da fome e da carestia começou a receber mais atenção dos governantes, seja por aspectos ligados à produção, consumo e distribuição, seja por questões simbólicas relacionadas ao desejo de superar o subdesenvolvimento e ingressar na modernidade. Nos anos 1950, com a modernização da agricultura, a abertura de novas vias de acesso e a expansão para novas áreas de produção, o discurso político e as ações governamentais passaram a focar na questão da distribuição. Embora a Reforma Agrária começasse a ser apresentada como uma política essencial para aumentar a oferta de alimentos e promover o desenvolvimento do país, a prioridade do período recaiu sobre o abastecimento.

Pela primeira vez, o governo adotou medidas de intervenção direta no abastecimento, um marco nesse sentido foi a criação, em 1951, da Cofap (Comissão Federal de Abastecimento e Preços), que deu origem a instituições como a Sunab (fiscalização), Cibrazém (armazenamento), Cobal (distribuição) e CFP (administração de estoques reguladores). Esses órgãos foram formalizados dez anos depois, durante o governo Goulart, por meio de leis delegadas que buscavam reduzir o atraso estrutural entre produção e comercialização e combater a especulação.

O surgimento do entreposto em São Paulo e a criação da Cobal representaram uma mudança significativa nas políticas de abastecimento. Antes, a atuação do poder público se limitava à fiscalização e ao controle dos canais de comercialização.

Durante a década de 1960, o Estado assumiu um papel ativo na distribuição de alimentos, buscando garantir que eles chegassem ao consumidor final. Também durante este período a atenção foi orientada para a composição dos alimentos, considerando que estes não seriam nutritivos o suficiente para saciar uma dieta básica. Esse argumento foi contestado posteriormente pelo Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) de 1974, no qual foi detectado uma predominância no déficit calórico e não proteico. Sendo assim, o foco principal,

entretanto, não era combater diretamente a fome, mas atender às demandas da sociedade por preços mais baixos.

Com a criação do Gemab (Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento) em 1968 e a expansão da Cobal, foi implantada uma extensa rede de abastecimento: 47 entrepostos e mais de cem instalações varejistas da Rede Somar. Somaram-se a isso centenas de varejões e sacolões administrados por estados e municípios ao longo dos anos 1970 e 1980. Essa estratégia contrastava com a abordagem anterior, que mantinha o Estado apenas como regulador por meio de concessões em mercados municipais. Agora, o Estado buscava administrar, direcionar e até mesmo punir os varejistas, acreditando que centralizar a oferta e a demanda em um só local permitiria nivelar preços, padronizar produtos e reduzir margens de lucro.

Segundo Rocha (2012), os censos realizados no período entre 1970 e 1980, foram realizados em anos extremos, inviabilizando o acompanhamento da trajetória de variáveis ano a ano. Sendo assim, apenas observando por uma variável de renda, o Brasil vivenciou um período de crescimento econômico significativo, o que contribuiu para uma redução da pobreza, especialmente na região Sudeste. Em São Paulo, por exemplo, a proporção de pobres em 1980 representava apenas um terço da registrada em 1970. No entanto, essa redução não ocorreu de forma equitativa entre as diferentes regiões do país. No Nordeste e nas regiões Norte e Centro-Oeste, a pobreza persistiu e, em muitos casos, se agravou, aumentando a participação dessas áreas na distribuição nacional de pobreza. Em 1970, 38,5% dos pobres brasileiros viviam no Nordeste; esse percentual aumentou para 49,1% em 1980, o que indica que, apesar da desconcentração de atividades produtivas promovida por iniciativas como a Zona Franca de Manaus e incentivos fiscais ao Norte e Nordeste, a renda das famílias dessas regiões mais pobres não melhorou de forma significativa. Esse fenômeno pode ser atribuído a barreiras estruturais, como a baixa qualificação da mão de obra local e a limitada modernização dos setores produtivos. (Rocha, 2012)

Ao longo desses dez anos, diversos eventos impactaram diretamente a economia brasileira, interrompendo o período conhecido como “milagre econômico”, como os dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, considerando a dependência das importações de petróleo, o país sofreu um aumento no custo energético, o que impulsionou a inflação e pressionou a balança de pagamentos. O governo brasileiro elaborou planos para contenção dessa crise como o PND, que foi realizado em duas etapas, com o objetivo de aumentar os investimentos em infraestrutura, diversificação da matriz energética e na promoção de setores estratégicos como

a petroquímica e a indústria pesada. No entanto, o custo foi um significativo aumento do endividamento externo, pois o Brasil recorreu a empréstimos internacionais para financiar esses investimentos.

A urbanização acelerada também foi um fator importante para a redistribuição da pobreza no país. Com a população brasileira crescendo a uma taxa de 2,5% ao ano, a população rural permaneceu quase estagnada, reduzindo-se proporcionalmente de 45% em 1970 para 33% em 1980, o que resultou em uma concentração crescente de pessoas nas cidades e metrópoles. A migração rural-urbana contribuiu para aliviar a pobreza no campo, mas também trouxe desafios para as áreas urbanas, onde as condições de emprego e renda nem sempre acompanhavam a expansão populacional. Ao final desse período, a pobreza no Brasil ainda era predominantemente rural e concentrada no Nordeste, mas a participação da pobreza urbana e metropolitana já apresentava tendência de aumento, apontando para uma transformação estrutural que se aprofundou nas décadas seguintes. (Rocha, 2012)

Apesar do crescimento econômico, a distribuição de renda permaneceu desigual, evidenciada pelo aumento do coeficiente de Gini, de 0,561 em 1970 para 0,592 em 1980. Durante esse período, as políticas públicas priorizavam o retorno do crescimento econômico e controle da dívida externa sob a premissa de que os benefícios desse crescimento se difundiriam automaticamente para a população em geral, reduzindo a pobreza e a desigualdade. Iniciativas focadas especificamente na população mais pobre, como a Renda Mensal Vitalícia (RMV) implementada em 1974, eram exceções e, embora relevantes, não foram suficientes para impactar de forma ampla a realidade de milhões de brasileiros. (Giambiagi, 2011) Além disso, os sistemas públicos de saúde e educação ofereciam serviços limitados, alcançando uma parcela reduzida da população e contribuindo para uma exclusão social generalizada.

Em 1973, o governo criou a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), com o objetivo de adaptar cultivares às diversas regiões brasileiras e promover o desenvolvimento agrícola em larga escala. Essa iniciativa facilitou a expansão da agricultura para novas áreas, como o cerrado, onde culturas como a soja e o milho passaram a ser produzidas em escala semi-industrial. Contribuindo para continuar o combate à fome, durante a década de 1970, o II Pronan, aprovado em 1976, gerou uma mudança significativa nos programas de alimentação e nutrição no Brasil, sendo este plano considerado um marco na política alimentar nacional.

Esse novo direcionamento priorizava o uso de alimentos básicos nos programas alimentares e incentivava o apoio aos pequenos produtores rurais, visando aumentar a renda do setor agrícola e a produtividade da agricultura familiar. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional centralizado para as compras governamentais de alimentos destinados a programas de nutrição materno-infantil e à merenda escolar, centralizando as aquisições na Cobal (atual Conab). Esse mercado visava estimular a produção agrícola e garantir a compra direta de alimentos de pequenos produtores, cooperativas e agroindústrias próximas das áreas rurais, a preços justos. No entanto, a implementação dos diversos programas nacionais continuou tímida, e os desafios estruturais da alimentação e nutrição permaneceram em debate.

Apenas nas décadas de 1960 e 1970, com a introdução da Revolução Verde, é que o setor agrícola começou a passar por um processo de modernização. A mecanização e o uso de tecnologias como correção de solo e seleção de sementes viabilizaram a expansão das fronteiras agrícolas e aumentaram a produtividade. Entretanto, esse processo beneficiou predominantemente grandes proprietários, mantendo os pequenos agricultores e trabalhadores rurais em uma posição de vulnerabilidade e dependência econômica.

Na prática, o período viu o surgimento de programas variados que ofereciam distribuição gratuita de alimentos, mas com enfoques e metodologias que nem sempre estavam alinhadas às diretrizes das políticas oficiais. A Legião Brasileira de Assistência (LBA) promoveu a distribuição de alimentos enriquecidos adquiridos diretamente do setor industrial até os anos 1990. O programa de merenda escolar também distribuiu alimentos enriquecidos e, a partir dos anos 1980, incluiu parcialmente alimentos básicos adquiridos pela Conab. O Inan se destacou por tentar integrar a distribuição de alimentos em áreas urbanas carentes (Proab) ao apoio à agricultura familiar, com o Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), em parceria com a Conab. Polos de compra foram estabelecidos no Nordeste para facilitar o escoamento da produção de pequenos agricultores, embora dificuldades financeiras e falta de continuidade comprometessem o impacto pretendido.

O esforço de modernização da agricultura brasileira, iniciado nos anos 1950, reduziu a preocupação com a disponibilidade de alimentos. Desde então, a produção agrícola passou a crescer a um ritmo superior ao do crescimento populacional. Segundo Belik (2001), no final dos anos 1960, tanto a agricultura quanto a pecuária apresentaram taxas de crescimento expressivas (5,1% e 2,3% ao ano, respectivamente, entre 1967 e 1970). No período seguinte,

de 1971 a 1976/1977, esses índices atingiram níveis recordes: 5,5% para a agricultura e 6,3% para a pecuária.

O principal motor desse crescimento foi a política de crédito rural subsidiado, que permitiu a rápida expansão da fronteira agrícola. Isso exigiu, naturalmente, a construção de uma rede de estradas e corredores para escoar a produção. Apesar da capacidade produtiva ser suficiente para atender às demandas nutricionais, mesmo considerando o aumento das exportações, os preços dos alimentos permaneceram altos. Assim, a fome começou a ser reconhecida como um problema crescente, associado à carestia e à inflação.

As iniciativas para facilitar o acesso aos alimentos foram pouco eficazes. Apesar da estrutura montada nas três décadas anteriores, o poder público falhou em controlar preços, margens de lucro e em modernizar o sistema de comercialização. As Ceasas, criadas como intermediárias entre produtores e consumidores, logo passaram a ser dominadas por atacadistas privados, que se consolidaram como um novo elo na cadeia de distribuição. Pouco foi feito para modernizar o sistema de escoamento, embalagens e mecanismos de formação de preços, resultando em uma manutenção dos mercados tradicionais nos espaços promovidos pelo Estado, sem grandes alterações na oferta.

Paralelamente, a urbanização e a mudança nos hábitos alimentares da população aumentaram o consumo de produtos industrializados e semipreparados. Com isso, uma parte significativa da produção agrícola passou a ser destinada a outros circuitos, transformando-se em insumos para a indústria alimentícia, de onde seguia para supermercados e mercearias, ao invés de ser diretamente consumida pelas famílias. Nos anos 1970, consolidou-se o sistema de Centrais de Abastecimento idealizado na década anterior, e a distribuição no varejo passou a ser responsabilidade de estados e municípios, que expandiram redes como os varejões e sacolões. A única iniciativa federal relevante voltada ao atendimento de consumidores de baixa renda foi a Rede Somar, que chegou a administrar mais de cem estabelecimentos.

O II Pronan, apesar de suas inovações, enfrentou resistência em vários ministérios e foi prejudicado pela política da época, que desfavorecia a implementação de políticas sociais robustas. Estudos realizados entre 1980 e 1984 indicaram que, embora houvesse um aumento nos recursos destinados aos programas de alimentação e nutrição, esses investimentos ainda eram insuficientes frente às necessidades da população.

A herança do endividamento acumulado de quase duas décadas foi exposta na década de 80, considerada perdida. Apesar do crescimento econômico, o Brasil enfrentava um aumento da concentração de renda, com um coeficiente de Gini saindo de 0,53 para 0,59 entre 1960 e 1980. Durante o milagre econômico, cerca de 10 milhões de pessoas migraram para o espaço

urbano. Grande parte dos indivíduos que participaram desse êxodo rural não possuíam qualificação, a taxa de analfabetismo beirava os 33% durante a década de 1980. A estagnação econômica, hiperinflação, déficit fiscal e crise da dívida externa geraram um contexto de agravamento da pobreza e desigualdade social, expondo a população brasileira a uma crise sem precedentes. (Giambiagi, 2011)

Somada à crise interna, também ocorreu a crise do modelo fordista. Para enfrentar esta crise tanto interna quanto externa, era urgente a mudança na orientação da política macroeconômica e nas relações entre o Estado e o mercado e reforçou à busca por novos modelos de organização do trabalho e da produção, com ênfase na flexibilidade, na inovação tecnológica e na maior integração dos mercados globais. (Giambiagi, 2011)

Em resposta à crise econômica global, o neoliberalismo retomou princípios liberais, defendendo a não intervenção do Estado na economia e a redução de sua interferência no mercado de trabalho. O estado mínimo, a abertura da economia às multinacionais, o fim do protecionismo econômico, a desburocratização estatal e a defesa dos princípios econômicos capitalistas foram medidas aplicadas inicialmente por países como Estados Unidos e Inglaterra e logo se expandiram para outros países. A implementação das políticas neoliberais de Reagan e Thatcher contribuiu significativamente para o fenômeno da globalização e a expansão de grandes corporações multinacionais, que se beneficiaram das políticas de abertura econômica e desregulamentação promovidas. (Giambiagi, 2011)

Instituições bancárias como o FMI adotaram acordos rígidos na concessão de novos créditos. Para que fosse possível atender a esses acordos era necessário estipular metas para taxas de inflação, déficit público, exportações e importações, além de políticas cambiais e de juros (Giambiagi, 2011). Esses ajustes econômicos resultaram no aumento das taxas de desemprego e arrocho salarial, diminuição do crédito para a produção agrícola e o crescimento da dívida externa fragilizou o setor público. (Giambiagi, 2011)

O aumento exponencial da inflação durante a década de 1980, passando de 100% em 1980 para 1320% em 1989, foi acompanhado de um baixo crescimento do PIB e a desvalorização cambial elevou os preços internos.

Diante da grave crise econômica da década perdida, gradualmente princípios neoliberais foram adotados como parte de suas tentativas de estabilização e reforma econômica. Essas mudanças significaram uma reorientação na política macroeconômica do Brasil, afastando-se de um modelo de substituição de importações e intervenção estatal pesada, rumo

a uma economia mais orientada ao mercado, com ênfase na estabilidade macroeconômica, competitividade e eficiência. Embora essas políticas tenham ajudado a controlar a inflação e a modernizar a economia, também trouxeram desafios sociais significativos.

As mudanças nas diretrizes da política macroeconômica na década de 1990 resultaram em uma gradativa redução dos gastos públicos com agricultura e alimentação. Segundo Belik (2001), “Analisando as despesas do governo federal, os recursos alocados à função "agricultura" caíram de 5,75% no início dos anos 1980 para apenas 2,11% na média entre 1995 e 1999 (Gasques, 2001)”. Com o esvaziamento de investimentos em crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores, o Estado voltou-se para políticas compensatórias. Excetuando-se os recursos destinados à Previdência Rural, estabelecida pela Constituição de 1988, houve uma redução generalizada dos gastos com programas sociais e ações voltadas à agricultura.

Essa reorientação transferiu o financiamento da agricultura das fontes públicas para as privadas, o que, embora não tenha comprometido o crescimento da agricultura empresarial, impactou fortemente os pequenos agricultores. Muitos desses agricultores passaram a enfrentar falência e, em grande parte, abandonaram a atividade agrícola, agravando ainda mais a vulnerabilidade no campo.

O cenário da fome brasileira passou por muitas mudanças, em síntese, até os anos 1930, os desafios de abastecimento estavam ligados à oferta de alimentos para a população que migrava para os centros urbanos. Desde então até o final dos anos 1980, a fome foi tratada como um problema de intermediação, e as políticas priorizaram a regulação de preços e o controle da oferta. Por fim, a partir dos anos 1990, buscou-se enfrentar os problemas de abastecimento por meio da desregulamentação do mercado, na expectativa de que o crescimento econômico gerasse renda, emancipando famílias pobres e promovendo a cidadania.

2.3 Redemocratização e Inclusão Social: Avanços no Combate à Fome no Brasil

Entre 1981 e 1990, o número de pobres no Brasil pouco mudou, mas a proporção caiu de 34% para 30%, conforme a PNAD⁷. Durante a ditadura militar, houve resistência para realizar pesquisas domiciliares, como a PNAD de 1981, feita após o reajuste do salário mínimo,

⁷ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD era responsável pela pesquisa de forma permanente, de características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, e, com periodicidade variável, outros temas, de acordo com as necessidades de informação para o País, tendo como unidade de investigação o domicílio. Em 2016, a PNAD foi substituída, com metodologia atualizada, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.

que mascarou dados de pobreza. Com a redemocratização, políticas neoliberais ganharam força. O governo Sarney lançou o Plano Cruzado com congelamento de preços e uma nova moeda, reduzindo a inflação e estimulando a demanda, mas sem resolver o déficit público, o que resultou em novos pacotes, como Cruzadinho e Cruzado II, sem sucesso.

Em 1987, o Plano Bresser tentou estabilizar a economia com congelamento de preços e salários, mas o reajuste de preços públicos acelerou a inflação, levando à substituição de Bresser. Entre 1974 e 1988, o Brasil teve uma economia fechada, com altas tarifas de importação para proteger a indústria nacional, o que gerou ineficiências. A abertura econômica começou em 1988, reduzindo tarifas e barreiras comerciais.

Em 1989, o Plano Verão criou o cruzado novo, congelou preços e desvalorizou o câmbio, além de elevar juros e suspender empréstimos externos como tentativa de estabilização. A inflação anual no Brasil chegou a quase 2.000%. Cinco planos econômicos fracassaram ao tentar conter a hiperinflação, com medidas como congelamento de salários e preços, mudanças de moeda e o confisco da poupança. Essas ações focavam na demanda, mas não resolveram os problemas da oferta.

A fome e o enfrentamento desse problema são questões antigas, principalmente devido às desigualdades estruturais e aos níveis de pobreza. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por outro lado, é mais recente nas políticas governamentais. No Brasil, a SAN começou a ser discutida nos anos 1980, focando inicialmente na oferta de alimentos e aspectos nutricionais.

O marco histórico no combate à pobreza no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, que incluiu a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades como um dos objetivos fundamentais da República.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide Lei nº 14.601, de 2023)

A partir da formalização dos direitos, novas estratégias para proteção social e afirmação da cidadania surgem combinando redes de segurança, transferência de renda e focalização nos

pobres para que sirvam de auxílio nos períodos de crise e de motivadores para a superação da situação de pobreza.

Perante as questões do cenário brasileiro, os tipos de proteções realizadas foram discutidos, levando em consideração intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres, com o foco em dar seguimento a um sistema de defesa e garantia de direitos universais.

A década de 1990 marcou um período de intensas transformações econômicas e políticas no Brasil. O início desse decênio foi caracterizado por tentativas de estabilização econômica, reformas estruturais e um reposicionamento do país no cenário internacional. A chegada de Fernando Collor à presidência em 1990 marcou o início de uma era liberal na economia brasileira. Influenciado pelo Consenso de Washington, no qual era um conjunto de recomendações de políticas econômicas promovido por instituições como o FMI e Banco Mundial, Collor adotou uma agenda de reformas que visava atender a tais políticas recomendadas, alinhando a economia brasileira às práticas de mercado internacionais.

As principais recomendações incluíam a liberalização do comércio, a desregulamentação, a privatização e a disciplina fiscal. Sob o governo Collor, muitas dessas diretrizes foram implementadas, iniciando uma série de reformas estruturais, incluindo a abertura econômica e a redução de barreiras tarifárias para promover a competitividade. O governo também deu início a um processo de privatização de empresas estatais e desregulamentação econômica, reduzindo a intervenção estatal nos setores produtivos e adotando uma política de choque para controlar a hiperinflação, incluindo o confisco de parte dos depósitos bancários. A abertura comercial e o foco no controle da inflação priorizaram as demandas do mercado financeiro, enquanto o problema da fome foi relegado a segundo plano.

Após o Impeachment de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência e manteve a agenda de reformas econômicas. O plano Real foi adotado, introduzindo a Unidade Real de Valor (URV), moeda indexada que contribuiu para a estabilização da economia e possibilitou a transição real para uma nova moeda. O Plano Real foi bem-sucedido em controlar a hiperinflação, restaurando a confiança na economia brasileira e preparando o caminho para a consolidação de reformas econômicas nos anos seguintes.

A proporção de pessoas em situação de pobreza caiu dez pontos percentuais, estabilizando-se nesse novo patamar a partir de 1996. Esse impacto na redução da pobreza também foi observado após o Plano Cruzado, demonstrando que o controle da inflação, por si só, é uma ferramenta poderosa para mitigar a pobreza. A explicação está no fato de que a renda

dos mais pobres é a mais vulnerável à corrosão causada pela alta dos preços, e o aumento da renda pós-estabilização foi mais intenso entre as classes de menor poder aquisitivo.

Além de eliminar as perdas inflacionárias, três fatores foram cruciais para que a estabilização reduzisse significativamente a pobreza. O primeiro foi o comportamento favorável dos preços alimentares, que têm peso maior na cesta de consumo das famílias de baixa renda. O segundo foi o crescimento mais expressivo dos rendimentos no setor de serviços, especialmente aqueles de menor valor, beneficiando os trabalhadores pouco especializados. Por fim, o câmbio sobrevalorizado e o uso de importações para controle de preços contribuíram indiretamente para melhorar os rendimentos no setor de serviços não comercializáveis.

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), adotada durante o Governo de Itamar Franco, foi criada com o intuito de promover uma política de assistência social, reconhecendo o dever do Estado de articular e garantir o atendimento às necessidades básicas.

Em alinhamento com as estratégias globais sugeridas para o combate à pobreza, houve uma tendência ao favorecimento de políticas focalizadas, com critérios mais rigorosos de seletividade, priorizando as regiões mais pobres e os grupos populacionais com alta prevalência de pobreza. Como resultado, a maioria dessas ações passou a adotar critérios de renda como prioridade.

Outro aspecto relevante desse período foi o processo de redemocratização do país, com setores da sociedade civil engajados na luta pela superação da pobreza, exemplificado pela Ação da Cidadania contra a Fome, que culminou, em 1993, na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).

Em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Consea é dissolvido como parte de novas estratégias de enfrentamento à pobreza. O governo FHC deu continuidade às reformas anteriores, adotando políticas monetárias e fiscais austeras para controlar a inflação e fortalecer a credibilidade econômica. O Banco Central ganhou mais independência, e foram implementadas medidas rigorosas de ajuste fiscal e reformas estruturais. A privatização de setores estratégicos visava atrair investimentos e reduzir a dívida pública.

Paralelamente, houve desregulamentação econômica para simplificar negócios e aumentar a competitividade, com a criação de agências como ANATEL e ANEEL para regular setores privatizados. Além disso, as reformas estruturais impulsionadas por FHC, como as privatizações e a liberalização do mercado, contribuíram para a concentração de renda e a ampliação da pobreza. Enquanto a agricultura empresarial voltada à exportação manteve níveis de crescimento elevados, pequenos produtores enfrentaram endividamento e insolvência,

agravando o problema da fome. Muitos abandonaram a atividade agrícola, reduzindo a oferta de alimentos para o mercado interno.

No seu conjunto, a política de assistência social e de enfrentamento à pobreza ganha novos formatos e conteúdo ao longo da década de 1990, abrangendo uma gama ampla e diversificada de programas. Alguns universais e contínuos e outros emergenciais, focalizados e temporários dirigidos às diferentes situações de carência e vulnerabilidade social. A política de assistência social e de combate à pobreza passou por transformações significativas, adquirindo novos formatos e conteúdo. Esse período foi marcado pela implementação de uma ampla e diversificada gama de programas, que incluíam tanto iniciativas universais e contínuas, quanto emergenciais, focadas e temporárias, voltadas para diferentes situações de carência e vulnerabilidade social.

Na esfera dos direitos assistenciais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o principal benefício implementado. Entrou em vigor em 1993, este prevê a transferência de um salário mínimo para idosos e deficientes que não possam se manter e não possam ser mantidos por suas famílias que possuem uma renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sendo revisado a cada dois anos. Em 2020, o critério de aferição foi alterado para até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, considerando um contexto de calamidade pública ou emergência de saúde pública de importância internacional.

Dentro dos programas implementados, destacam-se os programas de inserção produtiva direcionados a trabalhadores desempregados e aqueles inseridos no mercado informal. Destaca-se o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), lançado em 1996 para qualificar a força de trabalho, elevar a escolaridade, estimular o emprego e promover a geração de renda. Paralelamente, foram criados programas de crédito popular para impulsionar a renda e o emprego, como o Programa de Geração de Renda (Proger) em 1995, que apoiava pequenos empreendimentos, seguido de iniciativas como o Proger Rural, o Pronaf, o Procerá e o Programa Crédito Produtivo Popular do BNDES.

O Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), iniciado em 1996, buscou qualificar a força de trabalho, elevar a escolaridade da população ativa, estimular o emprego e promover a geração de renda. Além disso, novos programas de crédito popular, como o Programa de Geração de Renda (Proger), criado em 1995 para apoiar pequenos empreendimentos, foram seguidos por iniciativas como o Proger Rural, o Pronaf, o Procerá e o Programa Crédito Produtivo Popular do BNDES.

No entanto, é importante destacar as diferenças entre a pobreza urbana e rural, uma vez que há determinantes específicos para cada contexto, como o acesso à renda, a bens e serviços públicos, à terra e aos meios produtivos.

Ainda na década de 1990, surgiram os programas de transferências condicionadas de renda, que buscavam garantir um nível mínimo de renda familiar e, ao mesmo tempo, melhorar o desempenho escolar e a saúde dos beneficiários. Seguindo essa proposta, o Governo Federal lançou, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, combinando a transferência de renda com a participação em uma jornada ampliada de estudos e atividades complementares.

Considerando todos os esforços para combater a pobreza no Brasil, após adoção das metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as políticas públicas também avançaram com o foco em alcançar a continuidade no desenvolvimento e maior efetividade em erradicar a pobreza.

Conforme Sônia Rocha (2012), embora os efeitos sobre a pobreza ainda fossem marginais, destaca-se uma mudança importante iniciada a partir de 1995: a implantação das transferências de renda por meio de novos programas sociais. Esses programas, que seriam unificados no início do governo Lula, ofereciam benefícios menores que o BPC – uma média de R\$15 em comparação aos R\$200 do BPC –, mas atingiam um público mais amplo. Apesar do impacto inicial limitado na redução da pobreza, esses programas já apresentavam um efeito distributivo proporcionalmente mais significativo que o do BPC.

Nesse período, mesmo considerando políticas compensatórias adotadas para mitigar os impactos sociais, ainda permaneceram insuficientes diante da dimensão do problema. Programas como a Rede Somar e os sacolões populares buscavam atender às populações de baixa renda, mas não conseguiram resolver os problemas estruturais relacionados ao acesso aos alimentos. A crise agrícola, os juros altos e a ausência de políticas agrícolas eficazes formaram um círculo vicioso, no qual a oferta de alimentos diminuía, os preços subiam e o consumo caía.

De acordo com Belik (2001), o círculo vicioso da fome no Brasil é estruturado por uma série de fatores interligados que perpetuam a insegurança alimentar. A falta de políticas de geração de emprego e renda é um elemento central, que leva ao desemprego crescente e a salários baixos. Esses fatores intensificam a concentração de renda, agravando ainda mais o problema.

A fome é diretamente alimentada por dois processos interdependentes: a redução do consumo de alimentos, devido à falta de poder aquisitivo, e a diminuição da oferta de alimentos, agravada por questões estruturais no setor agrícola. A crise agrícola, por sua vez, contribui

significativamente para essa dinâmica, sendo causada por quedas nos preços agrícolas, altas taxas de juros e pela ausência de políticas públicas eficazes no setor.

Esses fatores, interligados em um ciclo contínuo, criam uma retroalimentação entre a fome, a crise agrícola e a falta de geração de renda. Essa dinâmica evidencia a necessidade de ações integradas que combatam as desigualdades estruturais, promovam o desenvolvimento agrícola e ampliem o acesso à alimentação para romper com o ciclo de perpetuação da fome.

Segundo análise do Instituto Cidadania, a questão da fome no Brasil está intrinsecamente ligada a três dimensões fundamentais. A primeira refere-se à insuficiência de demanda, causada pela concentração de renda, altos níveis de desemprego e subemprego, e o baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria dos trabalhadores. A segunda diz respeito à incompatibilidade entre os preços dos alimentos e a capacidade financeira da maior parte da população. Por fim, destaca-se a exclusão dos mais pobres do mercado consumidor, grupo que inclui desempregados, subempregados, idosos, crianças e outros segmentos vulneráveis, os quais demandam atendimento emergencial para atender suas necessidades básicas. Essa abordagem reflete a complexidade estrutural do problema da fome no país e reforça a necessidade de políticas públicas voltadas para a inclusão econômica e social.

Nesse contexto, tornou-se essencial abordar as causas recentes que perpetuam a pobreza e a insegurança alimentar no Brasil. Alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), diversos programas foram criados para mitigar os impactos de séculos de desigualdade na sociedade brasileira.

Em 2001, após a aprovação pelo Congresso Nacional do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza são lançados importantes programas federais de transferência de renda, por três diferentes ministérios: Bolsa Escola, do Ministério da Educação; Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia. Em 2002, o Bolsa Escola alcançou uma cobertura de cerca de cinco milhões de famílias, recorde naquele período.

Em 2003, primeiro ano do governo Lula, o destaque é a unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, o que viabilizou sua expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza estabelecida.

O programa priorizou a migração de famílias já beneficiárias de outros programas e a inclusão de novas famílias que ainda não recebiam transferências de renda. Nesse período inicial, enfrentou desafios relacionados à consolidação do Cadastro Único (CadÚnico), que passou a unificar registros de programas anteriores, como o Bolsa Escola, mas que ainda não abrangia todas as informações necessárias para sua plena funcionalidade.

Entre 2005 e 2006, houve avanços significativos na institucionalização do programa, como a assinatura de termos de adesão por todos os municípios brasileiros, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e melhorias no CadÚnico, com o apoio de estados e municípios. Normas sobre a concessão e pagamento de benefícios e o acompanhamento das condicionalidades também foram desenvolvidas em parceria com os Ministérios da Educação e da Saúde. Além disso, houve uma expansão considerável no número de famílias atendidas, impulsionada pela melhoria na qualidade e cobertura do CadÚnico e pela ampla rede de pagamentos da Caixa Econômica Federal. Essa articulação permitiu o aumento dos cadastros válidos no CadÚnico de 31% para 92% em apenas dois anos, além de alcançar a meta inicial de atender 11 milhões de famílias.

Entre 2007 e 2008, novas mudanças foram implementadas, como a regra de permanência, que permitia variações temporárias na renda familiar sem exclusão imediata do programa, e a criação do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), destinado a famílias com jovens de 16 a 17 anos. Procedimentos de averiguação de inconsistências cadastrais também foram introduzidos, utilizando cruzamentos de dados com outros registros governamentais. De 2009 a 2010, o programa adotou uma abordagem que reconhecia a volatilidade da renda das famílias mais pobres, ampliando as estimativas de atendimento e utilizando mapas de pobreza do Banco Mundial para melhorar a focalização. Nesse período, o número de famílias atendidas chegou a 13 milhões. Outros avanços incluíram a revisão cadastral de registros desatualizados e a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), priorizando o acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades.

O programa mostrou impactos positivos em diversas áreas, como educação e saúde, enquanto desmistificava preocupações iniciais, como possíveis desincentivos ao trabalho ou aumento da fecundidade. Além disso, consolidou sua relevância como política pública focalizada, com custos relativamente baixos (0,4% do PIB em 2010) e significativa contribuição para a redução da pobreza extrema e da desigualdade social.

A partir de 2011, com o surgimento do Plano Brasil Sem Miséria, o Bolsa Família enfrentou novos desafios, como a inclusão de beneficiários ainda em extrema pobreza e a ampliação da cobertura para corrigir erros de exclusão. Medidas como o reajuste dos benefícios variáveis, o aumento do número máximo de benefícios por família e a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza foram implementadas, reafirmando o foco nas crianças e na população mais vulnerável.

O Programa Bolsa Família representou um marco na trajetória do sistema de proteção social brasileiro. A sua implementação exigiu a integração de políticas públicas intersetoriais e interfederativas, consolidando instrumentos como o CadÚnico e fortalecendo o Suas. O programa demonstrou eficiência em alcançar os mais pobres e em oferecer uma cobertura efetiva a famílias que não contavam com nenhum tipo de proteção social anteriormente. No entanto, desafios permanecem, especialmente no que se refere à sua operacionalização e estrutura de gestão.

Ao longo dos anos, o Bolsa Família consolidou-se como um exemplo de política pública inovadora e custo-efetiva, cujos impactos positivos foram amplamente documentados por estudos acadêmicos. Apesar de questionamentos naturais e da necessidade de contínuo aperfeiçoamento, o programa reafirmou sua relevância como instrumento fundamental para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, especialmente entre as crianças, grupo desproporcionalmente afetado por essas condições. O legado do Bolsa Família contribuiu, assim, para o avanço de políticas públicas voltadas à superação da pobreza extrema no país, e os passos dados foram inspirações para a adoção de outros programas de transferência de renda inspirado em iniciativas como o Oportunidades, do México e o Opportunity NYC.

Também no ano de 2003, o Programa Fome Zero foi implementado, gerando um salto no combate à fome. O programa foi alinhado através de debates por uma equipe de especialistas em nível nacional, contando com contribuições de mais de cem profissionais ao longo de seis meses. O projeto partiu de um diagnóstico alarmante: o Brasil não possuía, até então, uma política geral de segurança alimentar, e a fome era uma realidade para 44 milhões de brasileiros, representando 27,8% da população, de acordo com dados da PNAD de 1999. Diferentemente de outros contextos, o problema da fome no Brasil estava mais relacionado à insuficiência de renda do que à escassez de alimentos, evidenciando a necessidade de um modelo de enfrentamento mais abrangente. (Takagi, 2010)

O governo, ao priorizar o combate à fome, construiu bases institucionais sólidas e convocou a sociedade civil para estabelecer prioridades e participar ativamente da formulação de políticas públicas. Para garantir a execução dessas políticas, foi realizada uma reforma administrativa que culminou na criação de órgãos específicos, como o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. Em 2004, essas instituições foram unificadas no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), fortalecendo a gestão intersetorial das ações voltadas à segurança alimentar. (Takagi, 2010)

O projeto Fome Zero identificou que a pobreza no Brasil era consequência de um modelo econômico baseado em salários baixos, concentração de renda e desemprego crescente. Para resolver de forma definitiva o problema da fome, o projeto propôs um novo modelo de desenvolvimento econômico, focado no crescimento com distribuição de renda. Entre as ações sugeridas, destacavam-se a geração de empregos, a valorização do salário mínimo e a ampliação do mercado interno. Além disso, o projeto trouxe uma metodologia específica para identificar a população vulnerável à fome, estimada em 44 milhões de pessoas, ou 9,3 milhões de famílias.

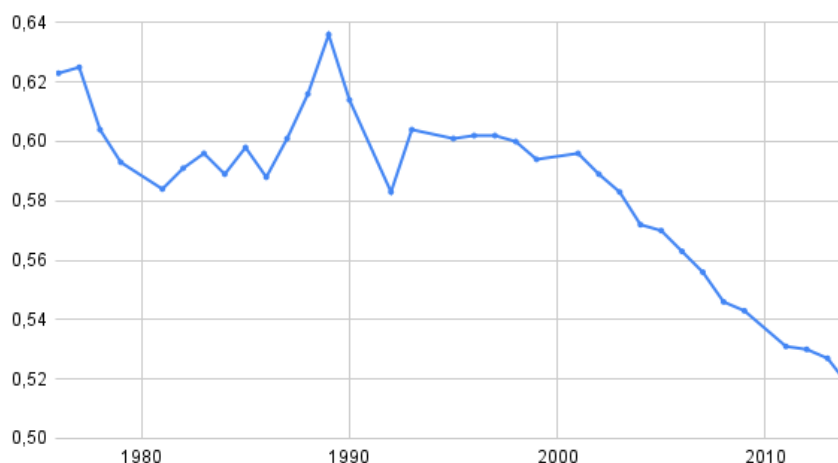
Para enfrentar esses desafios, o Fome Zero propôs um amplo conjunto de políticas específicas e massivas que garantissem o acesso à alimentação de toda a população, com destaque para as camadas mais vulneráveis. Essas políticas foram organizadas em três níveis de ação, a primeira estrutura foi a adoção de políticas estruturais, voltadas para as causas da fome, incluíam ações como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade, e a redução das desigualdades de renda. (Takagi, 2010)

Também foram adotadas políticas específicas de segurança alimentar e nutricional, com foco desde ações emergenciais, como o Cartão de Alimentação Emergencial, até programas de médio e longo prazo, como a ampliação da alimentação escolar e a implementação de restaurantes populares. E as políticas locais com direcionamento conforme o porte dos municípios, buscavam dinamizar a economia regional e adaptar as ações às realidades locais. (Takagi, 2010)

Entre as prioridades estabelecidas em 2003, destacaram-se a reforma agrária, o fortalecimento da agricultura familiar, a convivência com o semiárido, a superação do analfabetismo e a geração de emprego por meio de investimentos em habitação e saneamento. No âmbito das ações emergenciais, destacaram-se programas como os bancos de alimentos, os restaurantes populares e iniciativas de educação alimentar.

O Fome Zero não apenas transformou o enfrentamento da fome no Brasil, mas também se tornou um modelo internacional de combate à pobreza e promoção da segurança alimentar, demonstrando que ações articuladas e intersetoriais podem gerar impactos significativos no desenvolvimento social e na redução das desigualdades.

Figura 1 - Evolução do Coeficiente de Gini (%) - Brasil, (1976 - 2014)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Conforme apresentado no índice de Gini⁸ acima, percebe-se uma relação entre a redução da desigualdade de renda no Brasil ao longo das décadas e o impacto de políticas públicas voltadas para combater a pobreza e promover a inclusão social. Como abordado ao longo do capítulo, os períodos de crise acentuaram a desigualdade, entre 1990 e 2014, se destaca o aumento da participação da camada intermediária na renda nacional. Enquanto os 20% mais pobres ampliaram sua parcela de renda, os 20% mais ricos perderam participação, evidenciando uma redistribuição progressiva.

Em síntese, os esforços empreendidos ao longo de quase duas décadas para combater a insegurança alimentar e a pobreza apresentaram resultados significativos. Mesmo após a crise financeira global de 2008 e 2009, que resultou em recessão nas principais economias mundiais, países emergentes, incluindo o Brasil, também foram impactados nos anos seguintes à crise. No entanto, o Brasil iniciou a década de 2010 com avanços expressivos em segurança alimentar e combate à pobreza. Mesmo em um cenário econômico global ainda em recuperação, o país demonstrou resiliência, o que pode ser atribuído a uma combinação de participação social e políticas públicas efetivas. Esses esforços contribuíram para o cumprimento de várias metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), embora muitos desafios ainda permaneçam.

Para cada ODM, o Brasil desenvolveu políticas públicas que aproximaram o país do cumprimento das metas, com avanços expressivos em algumas áreas, enquanto em outras ainda é necessário progredir. O Brasil alcançou, de forma antecipada, a meta da ONU de reduzir à

⁸ O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.

metade a fome e a pobreza extrema até 2015, conquistando esse resultado em 2002. Além disso, superou sua própria meta nacional, que buscava reduzir a porcentagem de pessoas vivendo em situação de pobreza a um quarto do índice de 1990, alcançando o objetivo já em 2008. Em 2014, o Brasil superou o índice que anteriormente o posicionava entre os países com os piores níveis de subalimentação no ranking global. Desta forma, o Brasil conseguiu sair do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU).

O estudo da evolução histórica da relação entre a sociedade brasileira e suas transformações, com foco na fome e nas políticas de segurança alimentar, tema central deste capítulo, estabelece uma base fundamental para compreender os desdobramentos atuais e projetar as perspectivas futuras. Essa abordagem oferece uma conexão essencial para uma análise mais integrada das ações e estratégias que têm moldado o cenário da segurança alimentar no Brasil, destacando os desafios emergentes e as oportunidades para os próximos anos.

CAPÍTULO 3 - SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Como discutido no capítulo anterior, as crises econômicas afetaram significativamente a capacidade de implementação de políticas sociais no Brasil. Diante desses impactos, este capítulo propõe examinar a relação entre a retração econômica e o agravamento da insegurança alimentar, buscando identificar lacunas e propor estratégias para mitigar esse cenário. A análise considerará tanto os contextos internos e externos quanto a efetividade das abordagens aplicadas no enfrentamento da insegurança alimentar.

Posteriormente aos resultados positivos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o Brasil deu segmento em outro passo significativo com o desenvolvimento sustentável, a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015. Contudo, a implementação dos ODS no Brasil enfrentou desafios significativos, especialmente devido à crise política e econômica iniciada no mesmo ano. No contexto do capitalismo neoliberal, essa crise aprofundou desigualdades sociais, aumentou a pobreza e promoveu a desconstrução de direitos. O período de crise do capital intensifica processos de desregulamentação governamental e exclusão social, que impactam diretamente setores essenciais como a agricultura familiar.

A crise econômica e política que se instaurou no Brasil entre 2015 e 2016 teve impactos significativos sobre a segurança alimentar da população. O desemprego crescente, a precarização do trabalho, a redução do poder aquisitivo do salário mínimo e o desmonte de programas sociais acentuaram a vulnerabilidade de milhões de brasileiros.

A partir de 2016, com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, as políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar sofreram cortes significativos. O volume de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) estagnou, e, mesmo com aparentes aumentos orçamentários, os valores reais destinados ao programa diminuíram.

Entre 2017 e 2018, o Brasil enfrentou um enfraquecimento significativo no investimento em políticas voltadas ao combate à fome e à pobreza, marcando um retrocesso nas conquistas sociais dos anos anteriores. Uma das primeiras medidas do novo governo foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um marco no enfraquecimento das políticas voltadas à agricultura familiar. O MDA foi fundido ao Ministério do Desenvolvimento Social e transformado em uma secretaria especial subordinada à Casa Civil, restringindo sua autonomia e capacidade de atuação. É essencial destacar que as políticas de agricultura familiar

formam um eixo estratégico para garantir a SAN e também maior inclusão e geração de trabalho no campo, aumento na produção de alimentos de qualidade, redução da violência rural e avanços na justiça fundiária.

Além disso, Temer extinguiu outros ministérios essenciais, como o da Cultura, das Comunicações e o das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, o que simbolizou um desmonte mais amplo das políticas públicas voltadas à promoção da equidade e inclusão social.

No governo de Jair Bolsonaro, esse processo de desmonte foi intensificado, incluindo o fechamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no primeiro dia de sua gestão, simbolizando um retrocesso nas políticas de combate à fome. Ademais, o cenário rural passou por uma regressão a partir dos cortes e desestruturação de políticas destinadas à agricultura familiar e camponesa.

Em 2019, o governo de Jair Bolsonaro descontinuou o “plano safra” específico para a agricultura familiar, integrando-o ao financiamento geral da agricultura, o que dificultou o acesso ao crédito por pequenos produtores. Esse cenário foi agravado pela elevação do limite de renda para caracterização do pequeno produtor, beneficiando médios agricultores e aumentando a exclusão dos agricultores familiares.

Esse período de retrocessos teve impacto direto no aumento da fome e da pobreza, com o desmonte das políticas que promoviam a inclusão socioeconômica dos trabalhadores rurais e o fortalecimento da agricultura familiar. A redução do orçamento destinado a programas sociais, combinada à perda de autonomia de órgãos e ministérios estratégicos, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais e a intensificação da insegurança alimentar no Brasil.

O agravamento da pandemia de COVID-19 exacerbou ainda mais o cenário de insegurança alimentar. Em 2020, a fome já afetava 11,2% dos domicílios chefiados por mulheres, percentual que saltou para 19,3% em 2022. (Rede Penssan, 2022)

Crianças e adolescentes são particularmente vulneráveis aos efeitos da fome, que comprometem seu crescimento e desenvolvimento físico e cognitivo. A ausência de políticas eficazes para enfrentar o problema pode gerar impactos duradouros para uma geração já fragilizada pela pandemia. Além disso, os lares com baixa escolaridade entre os responsáveis são mais suscetíveis à fome: em 2022, 22,3% das famílias cujo chefe de domicílio tinha até quatro anos de estudo enfrentavam fome, contra 14,9% em 2020. Em contraste, a segurança alimentar foi maior em domicílios onde o chefe possuía mais de oito anos de estudo, atingindo 50,6%. (Rede Penssan, 2022)

O Segundo Relatório Vigisan também destaca que a desigualdade racial também agrava o problema. Em 2022, a fome afetou 18,1% dos lares liderados por pretos ou pardos, um

aumento significativo em relação aos 10,4% registrados em 2020. Entre os domicílios chefiados por brancos, a segurança alimentar atingiu 53,2%, enquanto nos lares de pretos e pardos esse índice foi de apenas 35%, evidenciando que 65% dessas famílias enfrentavam algum nível de insegurança alimentar.

Regionalmente, as disparidades são notáveis. No Norte e no Nordeste, a insegurança alimentar atingiu 71,6% e 68% dos lares, respectivamente, acima da média nacional de 58,7%. A fome esteve presente em 25,7% das famílias no Norte e em 21% no Nordeste, enquanto no Sul a taxa foi de 10%. As áreas rurais também sofreram intensamente, com insegurança alimentar afetando seis em cada dez domicílios e 18,6% das famílias convivendo com fome. Mesmo os lares de agricultores familiares não escaparam dessa realidade, com 21,8% enfrentando fome. (Rede Penssan, 2022)

A insuficiência dos programas sociais, como o Auxílio Brasil, foi outro fator que contribuiu para a vulnerabilidade alimentar. O valor do benefício mostrou-se incapaz de acompanhar o aumento do custo de vida, agravando a situação das famílias mais pobres. Além disso, a inclusão de beneficiários por meio de aplicativos dificultou o acesso ao programa em áreas remotas, prejudicando populações em extrema pobreza sem acesso à internet.

A ausência de estoques reguladores de alimentos e o abandono de políticas voltadas para a agricultura familiar também dificultaram a garantia de segurança alimentar.

Dois anos após o início da pandemia, o Brasil retornou ao Mapa da Fome da ONU, com níveis equivalentes aos da década de 1990. Em 1993, estimava-se que 32 milhões de brasileiros enfrentavam fome. (Ipea, 2010)

Lares liderados por desempregados, trabalhadores informais ou agricultores familiares apresentam os maiores níveis de fome, enquanto a segurança alimentar é mais prevalente em famílias com emprego formal. O endividamento e a venda de bens essenciais para garantir alimentação reforçam o ciclo de pobreza e insegurança alimentar que atinge grande parte da população brasileira.

Nos últimos anos, houve um desmonte significativo de políticas públicas voltadas para o combate à desnutrição, bem como a redução de investimentos e a falta de manutenção de programas consolidados. Essa situação se agrava diante do impacto da pobreza extrema e da má alimentação, que afetam crianças há quase cinco anos. Torna-se urgente reverter esse quadro, dado o impacto duradouro sobre uma geração em formação.

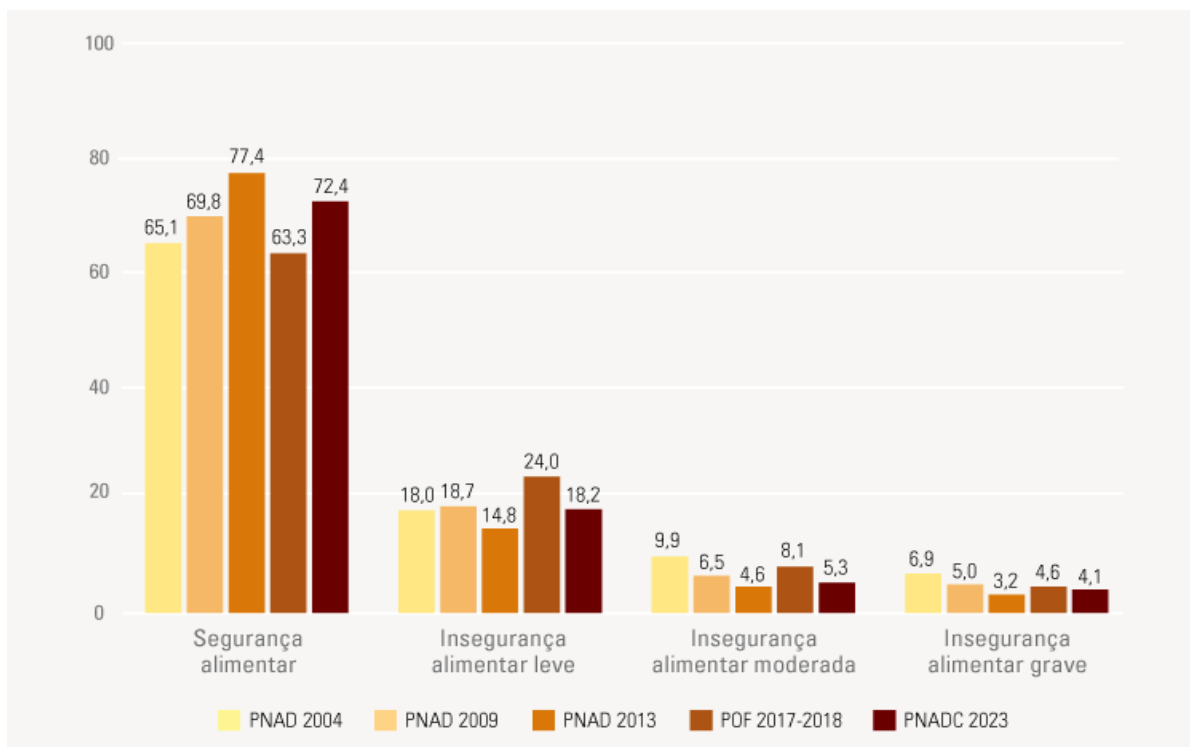
Algumas políticas de combate à fome no Brasil passaram por mudanças significativas nos últimos anos com a diminuição de investimentos. O período de maior insegurança alimentar, reforçou a necessidade destes programas, como por exemplo:

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, tem como objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Por meio dessa iniciativa, agricultores, cooperativas e associações podem vender seus produtos a órgãos públicos. Em 2021, o governo Jair Bolsonaro substituiu o programa pelo Alimenta Brasil, que foi encerrado em 2023 com o início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em julho de 2024, o Senado Federal aprovou a retomada do PAA, estabelecendo que, sempre que possível, ao menos 30% das compras públicas de gêneros alimentícios devem ser provenientes de agricultores familiares e suas organizações.

O Programa Água para Todos/Cisternas foi iniciado durante o primeiro mandato de Lula e posteriormente ganhou o nome de Água para todos no governo Dilma Rousseff, em 2011. Essa ação busca melhorar as condições de vida da população extremamente pobre, aumentando a renda per capita familiar e garantindo o acesso à água para famílias em áreas sem abastecimento adequado. Durante o governo Bolsonaro, o programa sofreu uma redução orçamentária de 96% em comparação com 2014. Em julho de 2024, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome anunciou a retomada do programa, renomeando-o para Cisternas e destinando R\$ 562 milhões em 2023 para a construção de sistemas de armazenamento de água para famílias no semiárido e na Amazônia.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1954 pelo Ministério da Educação para garantir alimentação aos alunos da rede básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas. Para muitos estudantes, a merenda escolar é a principal ou única refeição do dia. Após a Constituição de 1988, a alimentação escolar tornou-se um direito dos alunos da rede pública. Em março de 2024, o governo Lula anunciou investimentos estimados em R\$ 5,5 bilhões no programa, com a meta de beneficiar 40 milhões de estudantes de escolas públicas.

Figura 2- Prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares (%) - Brasil - 2004/2023



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023.

Conforme ilustrado na figura, a prevalência de segurança alimentar no Brasil apresentou oscilações significativas ao longo dos anos, evidenciando a instabilidade no acesso pleno e regular aos alimentos. Em 2004, cerca de 65,1% dos domicílios brasileiros estavam em situação de segurança alimentar, valor que aumentou para 77,4% em 2009. No entanto, a partir de 2013, essa porcentagem começou a diminuir, alcançando 63,3% em 2023.

Paralelamente, os indicadores de insegurança alimentar, tanto em níveis leves quanto moderados e graves, mostram um crescimento preocupante, com destaque para a insegurança alimentar leve, que atingiu 24% dos lares em 2023. Essa tendência reforça a urgência de adoção de políticas públicas eficazes, direcionadas ao combate das causas estruturais da insegurança alimentar, como a pobreza, o desemprego e a desigualdade social.

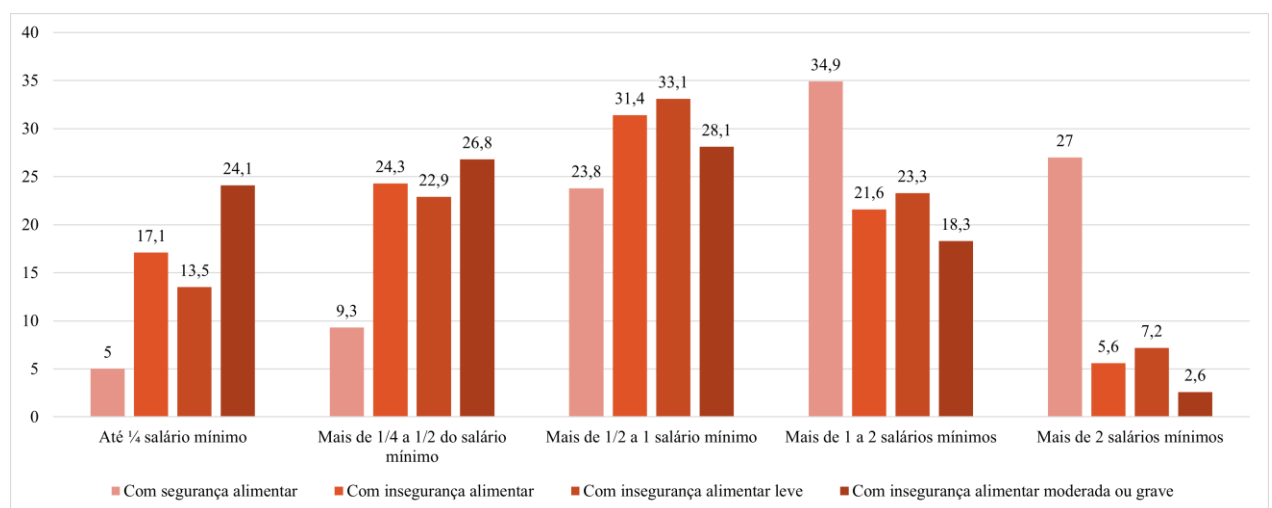
Essas flutuações ressaltam que, para garantir a plena implementação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), é imprescindível enfrentar os desafios econômicos e sociais que limitam o acesso a uma alimentação adequada e saudável.

Diversas fontes de dados contribuem para a análise da segurança alimentar no Brasil, destacando-se aquelas disponibilizadas pelo IBGE, como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), sistematizada com base em um modelo utilizado pelo governo dos Estados Unidos. Outra ferramenta relevante é o aplicativo VIGISAN, que atua como uma plataforma de vigilância da segurança alimentar e nutricional e pode ser acessado em dispositivos móveis e computadores. A Biblioteca do IBGE também é uma fonte importante, com análises que incorporam informações sobre despesas, aquisições e características dos domicílios.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A) possibilita a coleta de dados abrangentes sobre diversos aspectos da realidade brasileira, como educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência social, migração, fecundidade e saúde, além de outros tópicos que refletem as demandas informacionais do Brasil. Além disso, o módulo de Segurança Alimentar da PNAD Contínua apresenta dados específicos sobre a situação alimentar dos domicílios brasileiros, incluindo variáveis como renda, educação, etnia, sexo e idade do responsável pelo domicílio.

Entre esses temas, destaca-se também a análise da segurança alimentar, que fornece informações cruciais para entender o cenário atual, identificar os grupos que necessitam de maior suporte e avaliar a eficácia das políticas públicas implementadas. Com base em uma ampla gama de variáveis, a PNADC/A contribui para a construção de um panorama detalhado e atualizado das condições socioeconômicas da população, sendo uma ferramenta essencial para subsidiar decisões que promovam maior equidade e bem-estar.

Figura 3 - Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio (%) - Brasil, 2023.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

O Brasil apresenta altos níveis de desigualdade, e o rendimento mensal domiciliar desempenha um papel crucial na determinação da segurança alimentar. De acordo com os dados analisados, domicílios cuja renda mensal varia entre meio salário mínimo e dois salários mínimos apresentam índices de insegurança alimentar superiores a 20%. Em contraste, lares com rendimentos mais elevados registram uma incidência de apenas 2,6%.

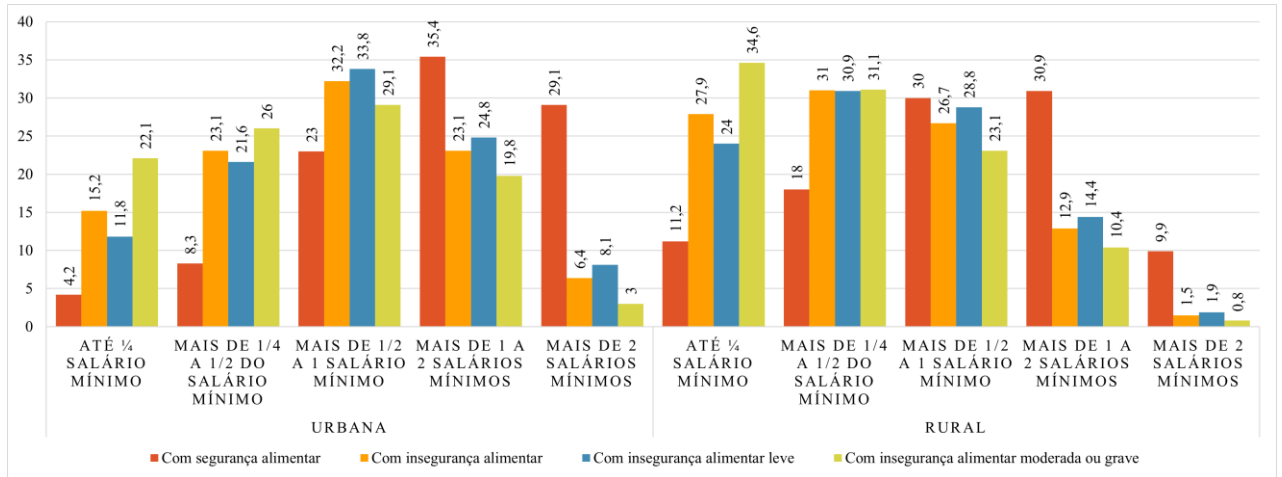
Esses números evidenciam a necessidade urgente de garantir o acesso ao emprego e de manter programas voltados ao combate à pobreza e à fome de forma contínua. A longo prazo, é fundamental reduzir a desigualdade e criar condições para que o trabalho, ainda que não especializado, seja suficiente para suprir as necessidades básicas da população.

Embora o início do século XXI tenha sido marcado por avanços significativos na redução das desigualdades sociais, é indispensável que os esforços para promover a redistribuição de renda e ampliar as oportunidades sejam intensificados, visando assegurar melhores condições de vida para todos os cidadãos.

A renda exerce um impacto direto no acesso às necessidades básicas, influenciando significativamente as condições de vida. Crianças provenientes de famílias de baixa renda enfrentam consequências duradouras da pobreza, incluindo maior risco de mortalidade infantil, desnutrição crônica, atraso no desenvolvimento cognitivo e físico, além de níveis mais baixos de escolaridade. Esses fatores também aumentam a probabilidade de gravidez na adolescência, especialmente em países de baixa e média renda, onde as desigualdades são mais acentuadas. Em contraste, crianças de famílias com maior poder aquisitivo tendem a ter melhores condições de saúde, educação e oportunidades de vida, evidenciando a importância da renda como determinante das condições de bem-estar infantil.

Domicílios localizados no meio rural enfrentam maiores níveis de insegurança alimentar, reflexo de condições desfavoráveis como menor renda, dificuldades de acesso a serviços de saúde e educação, e outros fatores estruturais. Comparados aos moradores das cidades, os habitantes do campo apresentam menores níveis de escolaridade, remuneração mais baixa e uma expectativa de vida reduzida. O gráfico a seguir ilustra uma importante disparidade entre domicílios rurais e urbanos no que diz respeito à segurança alimentar. É possível visualizar outro fator crucial, a disparidade entre domicílios rurais que estão em uma zona de insegurança alimentar em comparação aos domicílios urbanos.

Figura 4- Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio (urbano e rural) (%) - Brasil, 2023.

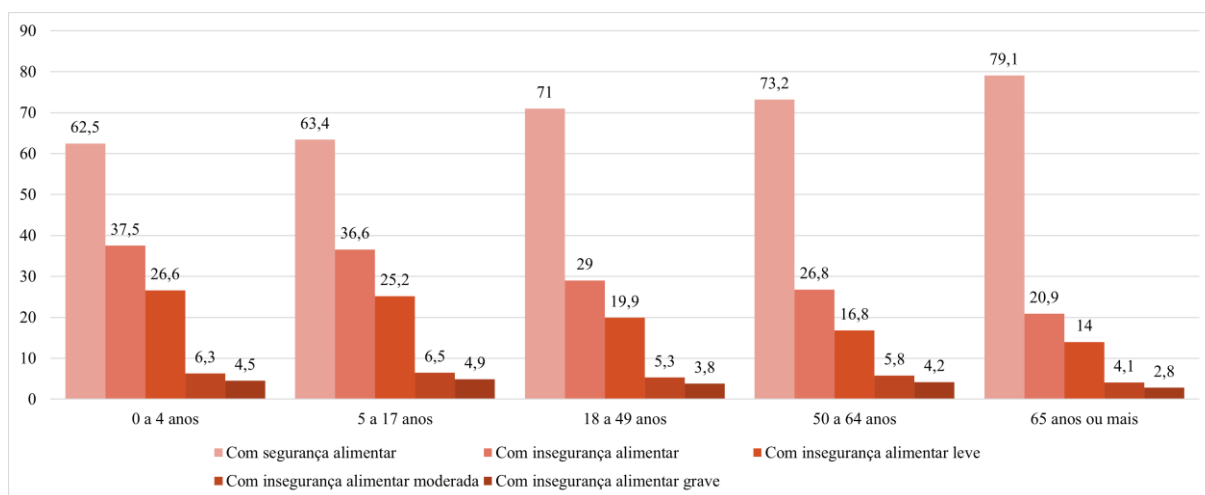


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

A previdência social para trabalhadores rurais desempenhou um papel relevante na mitigação da pobreza e da insegurança alimentar nessa população. Antes de 1963, trabalhadores rurais, ao atingirem uma idade que os impossibilita de continuar suas atividades laborais, não tinham direito à aposentadoria, tornando-se economicamente dependentes. A partir da Constituição de 1988, com a instituição da Seguridade Social baseada no tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, os trabalhadores rurais passaram a ter acesso a uma rede de proteção mais ampla, incluindo aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-maternidade, salário-família e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa reestruturação não apenas garantiu direitos básicos aos trabalhadores rurais, mas também trouxe impactos significativos na redução das desigualdades. O gráfico a seguir demonstra o efeito positivo da renda da seguridade social na qualidade de vida de pessoas com 65 anos ou mais, destacando o papel fundamental dessa política na inclusão e no combate à insegurança alimentar no Brasil rural.

Figura 5 - Moradores, por grupo de idade e situação de segurança alimentar existente no domicílio (%) - Brasil, 2023.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

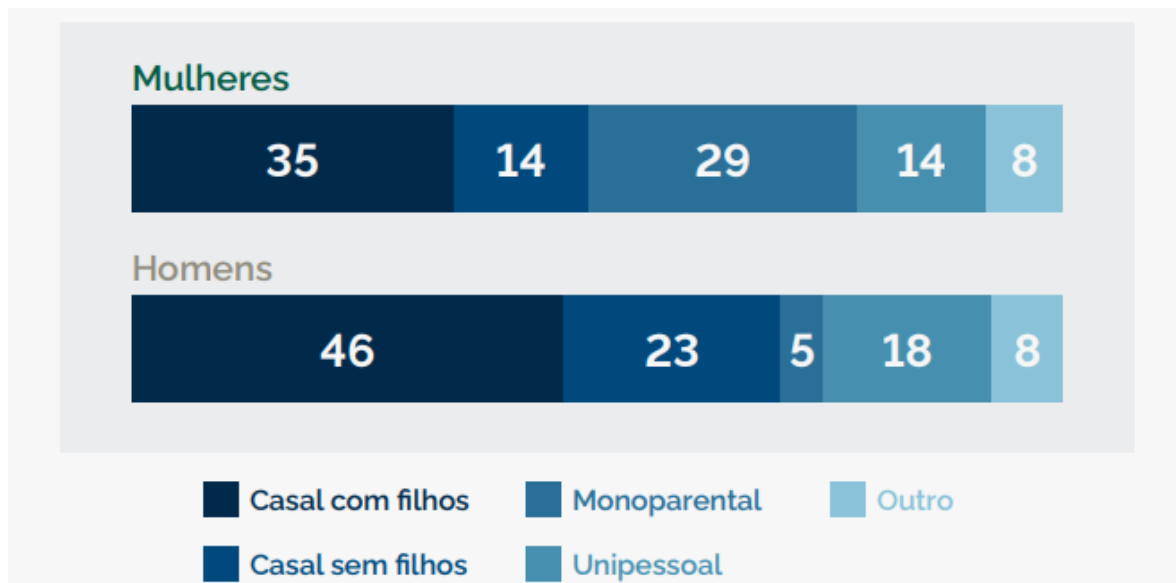
No gráfico, as faixas de idade que classificam a infância e adolescência, apresentam um valor menor de segurança alimentar e uma exposição acentuada da insegurança, ao comparar com outras faixas de idades. Na sociedade brasileira, a presença de uma criança no lar pode impactar significativamente a renda familiar e a segurança alimentar. Esse impacto ocorre porque a chegada de uma criança muitas vezes implica um aumento nas despesas domésticas, especialmente com alimentação, saúde, educação e cuidados. Ao mesmo tempo, a necessidade de que pelo menos um adulto esteja disponível para cuidar da criança pode limitar a capacidade desse responsável de participar do mercado de trabalho, reduzindo a renda potencial do domicílio.

Conforme ilustrado no gráfico acima, os dados da PNAD Contínua indicam que domicílios com crianças apresentam maior exposição à insegurança alimentar, especialmente em contextos de baixa renda per capita. Em lares mais vulneráveis, as despesas adicionais associadas às crianças tornam ainda mais difícil garantir acesso suficiente e adequado à alimentação.

Outro aspecto relevante é a ausência de infraestrutura adequada para o cuidado infantil, como creches públicas acessíveis, o que força muitas famílias, particularmente as chefiadas por mulheres, a priorizarem o cuidado da criança em detrimento de atividades laborais. Assim, políticas públicas que ampliem o acesso a creches, garantam suporte à renda e promovam o emprego decente são fundamentais para romper o ciclo de pobreza e melhorar as condições de

vida das famílias com crianças. Esses fatores demonstram que a presença de crianças no lar não apenas afeta a dinâmica familiar, mas também requer ações que promovam maior equidade e segurança alimentar. Estudos como o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (2024) indicam que famílias monoparentais lideradas por mulheres, com crianças pequenas, estão entre as mais suscetíveis à pobreza e à insegurança alimentar no Brasil.

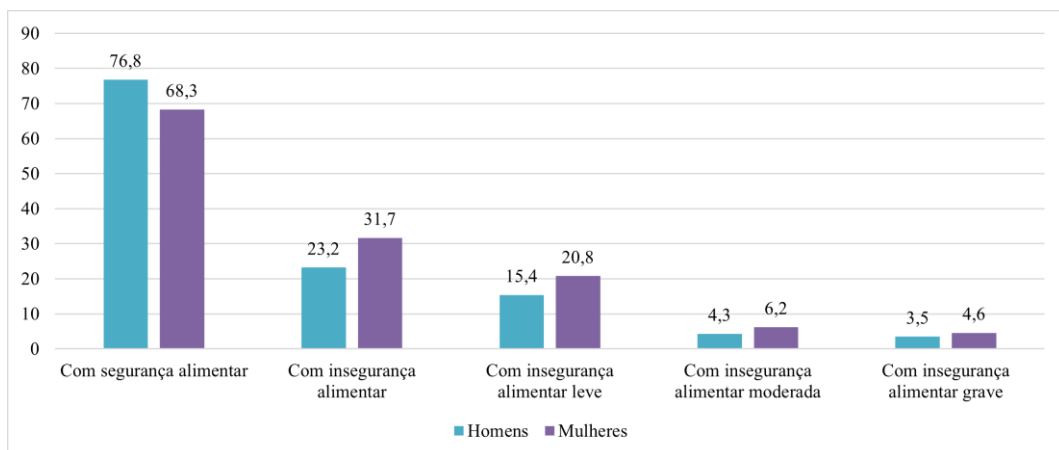
Figura 6 - Distribuição dos Tipos de Família por Sexo do Responsável (%) - Brasil, 2022.



Fonte: IPEA - Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (2024)

O crescimento de famílias monoparentais femininas está relacionado a fenômenos históricos e econômicos. Famílias monoparentais enfrentam vulnerabilidades intensificadas pelas desigualdades estruturais e pela ausência de políticas públicas adequadas. (Costa 2013) A análise da Figura 7 revela que essa vulnerabilidade se revela também ao mensurar a segurança alimentar.

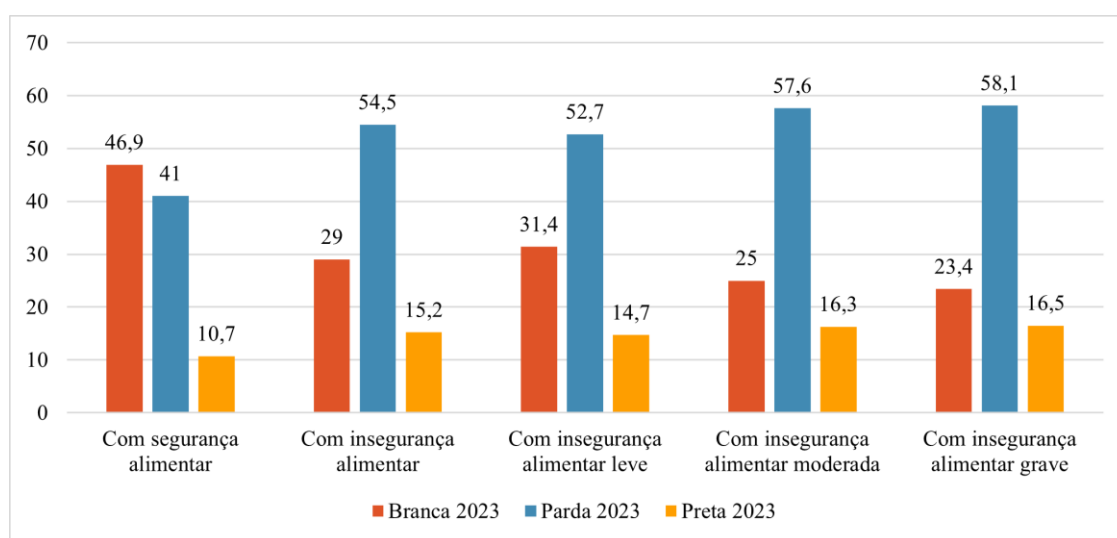
Figura 7- Domicílios, por sexo do responsável e situação de SAN existente no domicílio (%) - Brasil, 2023.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

Além disso, Costa (2013) aponta que famílias lideradas por mulheres estão frequentemente associadas à ausência de cônjuges, aumentando a responsabilidade financeira sobre elas. Mesmo nas famílias onde há um cônjuge, observa-se que a mulher frequentemente contribui com a maior parcela da renda familiar. Essa situação ressalta a desigualdade de oportunidades enfrentada por mulheres chefes de família e a necessidade de maior atenção a essas condições para mitigar os riscos de pobreza e exclusão social.

Figura 8 - Domicílios, por situação de SAN existente no domicílio e cor ou raça do responsável (%) - Brasil, 2023



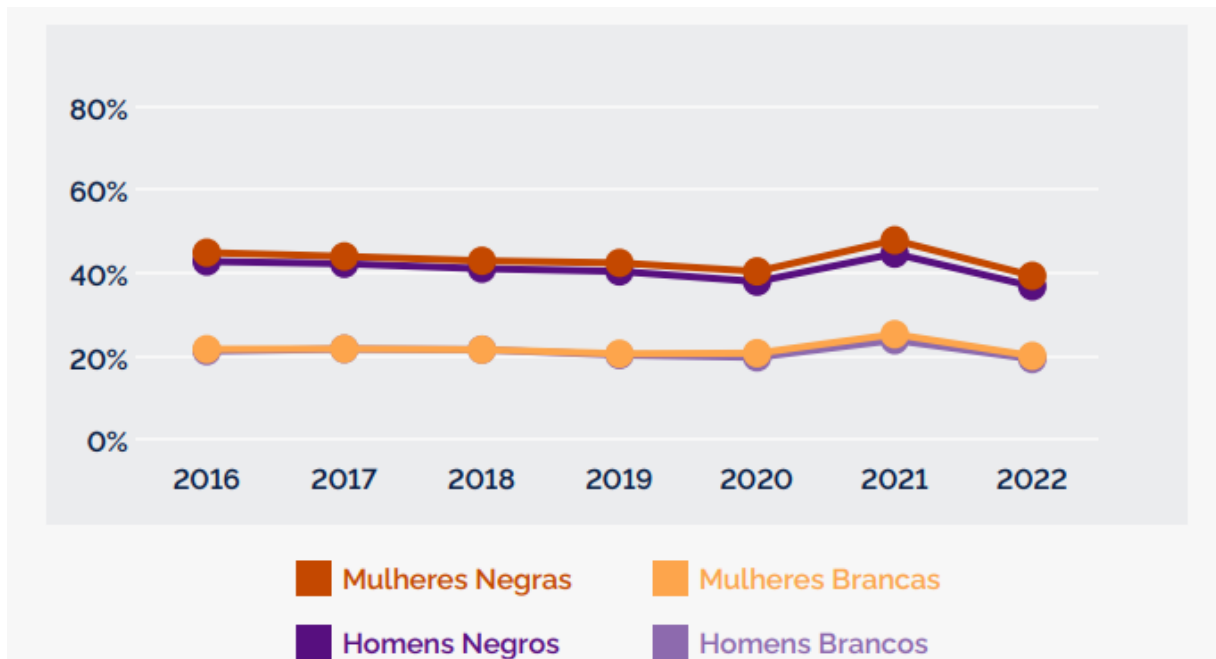
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

A desigualdade racial no Brasil é um fenômeno histórico que persiste desde a chegada dos portugueses, refletindo-se nas diferenças socioeconômicas entre lares liderados por pessoas brancas e aqueles liderados por pessoas negras ou pardas. Como indicado na figura 9, a diferença entre os grupos raciais evidencia o impacto estrutural do racismo no Brasil, que se reflete em uma exclusão econômica mais acentuada para a população negra e parda, ressaltando a persistência da desigualdade racial em termos de renda e acesso à segurança alimentar.

Dados da pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça 2024, realizada pelo IPEA, ilustram essa disparidade ao utilizar três linhas internacionais de pobreza ajustadas ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-IBGE) do último trimestre de 2022.

Essas linhas de pobreza correspondem a R\$ 6,67 (US\$ 2,15 em 2017), R\$ 11,32 (US\$ 3,65) e R\$ 21,25 (US\$ 6,85) por dia, por pessoa. Em 2022, 5,5% da população brasileira vivia com menos de R\$ 6,67 por dia, 11,5% com menos de R\$ 11,32 por dia e 30,1% abaixo da linha de pobreza de R\$ 21,25 por dia. Quando medida pela linha mais baixa (R\$ 6,67), a pobreza entre pessoas negras foi mais que o dobro da observada entre pessoas brancas, atingindo 7,4% contra 3,1%.

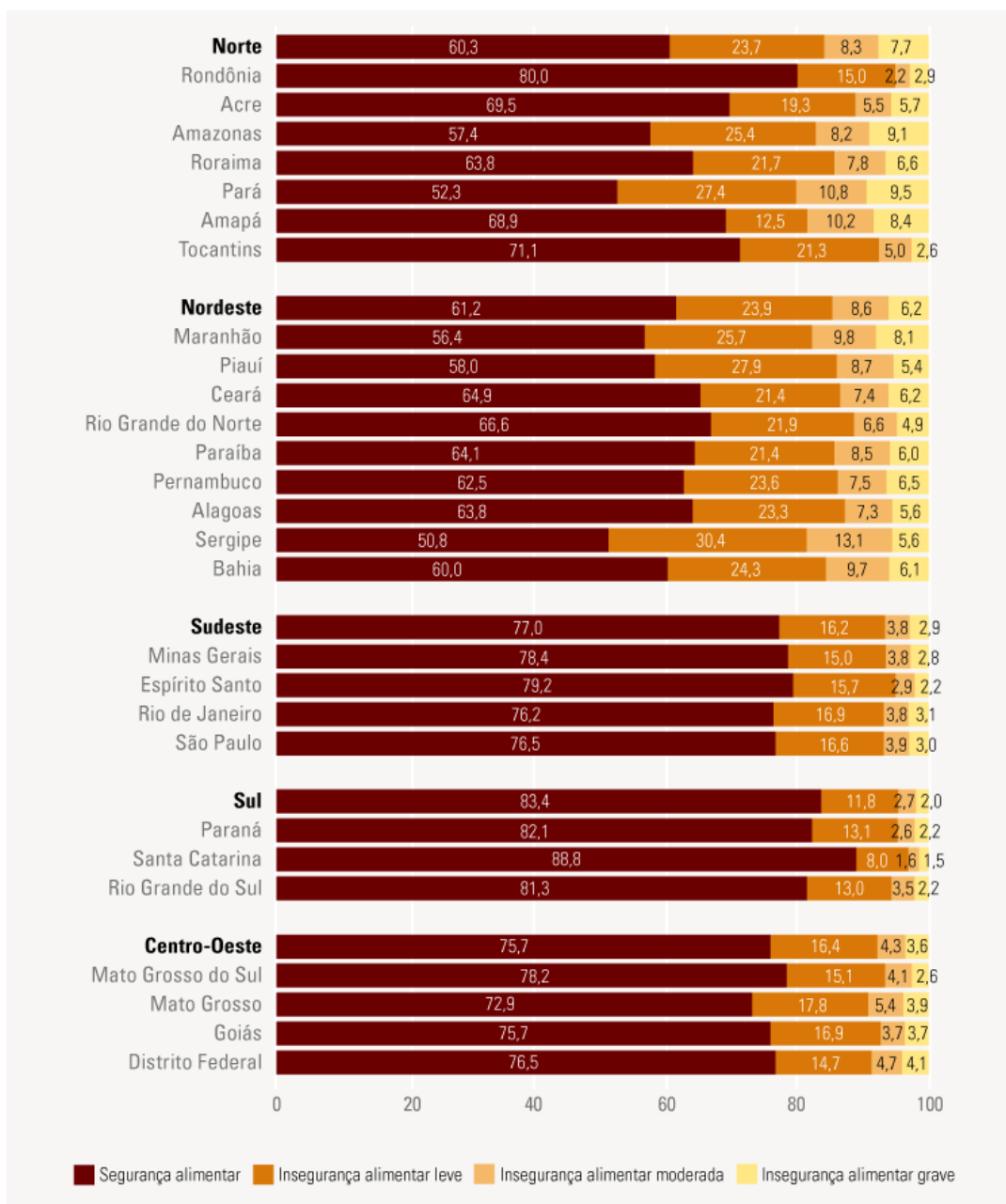
Figura 9 - Níveis de Pobreza entre 2016 a 2022 - R\$ 21,25 diários por pessoa (em %) - Brasil, 2024



Fonte: IPEA - Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (2024)

É interessante notar que parte expressiva da desigualdade e pobreza brasileira também se expressa regionalmente, na medida em que a maior parte da população negra e em situação de pobreza reside na Região Norte e Nordeste. (IPEA, 2024)

Figura 10 - Domicílios permanentes, por situação de segurança alimentar (%) - Segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2023



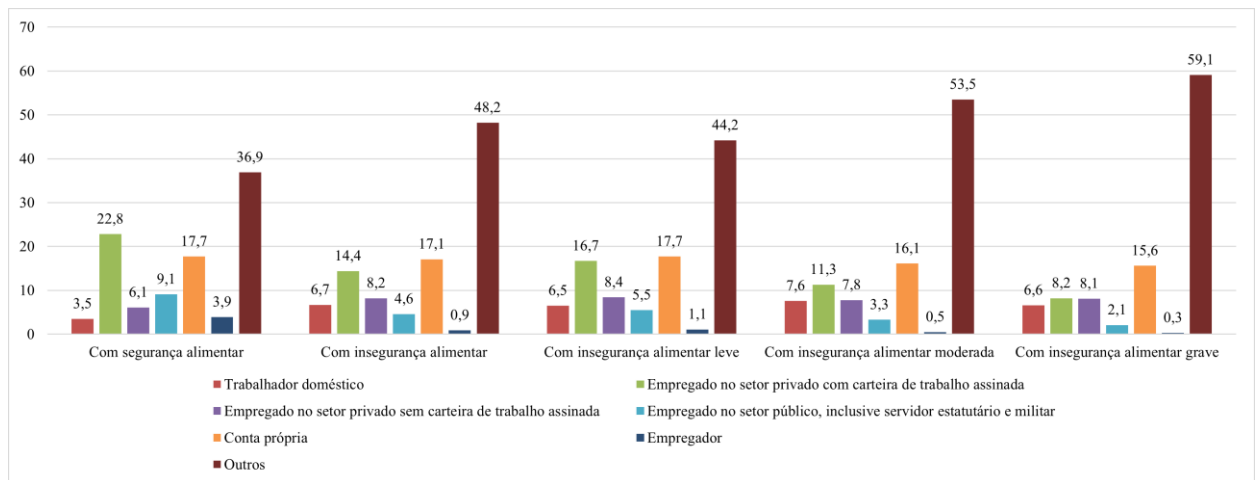
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023.

Como ilustrado na Figura 10, regiões mais urbanizadas, como Sul e Sudeste, tendem a apresentar melhores indicadores de segurança alimentar. Em contrapartida, estados do Norte e Nordeste, com maiores populações rurais e menor desenvolvimento econômico, enfrentam mais desafios nesse aspecto.

Observa-se que os níveis de insegurança alimentar (leve, moderada e grave) são mais elevados na região norte e nordeste. Os Estados que se destacaram menores índices de segurança alimentar foram o Pará (52,3%), Maranhão (56,4%) e Sergipe (50,8%). Os estados

com os maiores percentuais de insegurança alimentar grave incluem Pará (9,5%), Maranhão (8,1%) e Amapá (8,4%). Esses números refletem dificuldades econômicas e sociais significativas, como baixa renda e menor acesso a políticas públicas de assistência.

Figura 11- Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio e posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal do responsável (%) - Brasil, 2023.



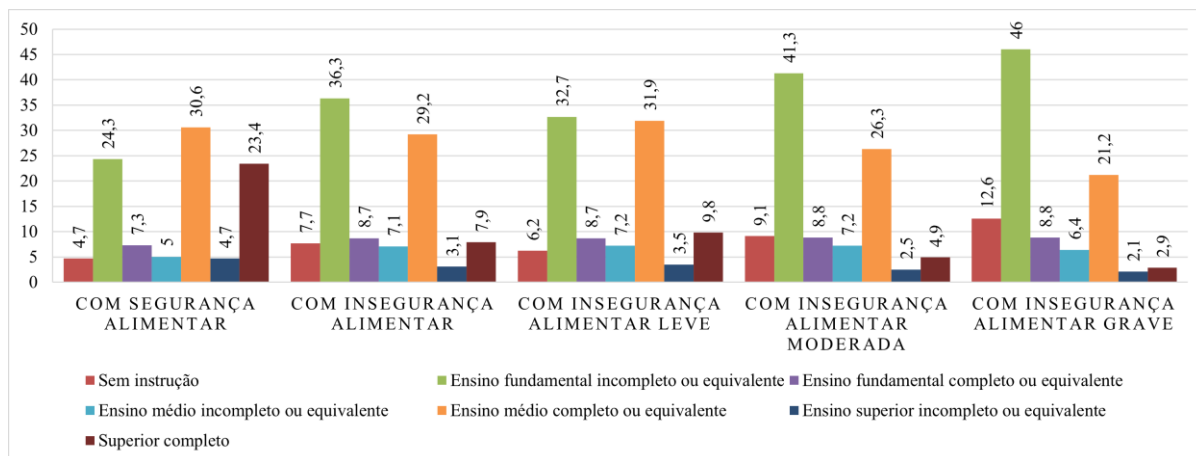
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

A segurança alimentar nos domicílios também está diretamente relacionada à categoria de trabalho do responsável. O trabalho, como principal fonte de subsistência e renda, desempenha um papel essencial no acesso aos alimentos. Conforme o gráfico apresentado, os grupos que estão em formatos de trabalho mais precários, como trabalhadores domésticos e aqueles que atuam por conta própria, enfrentam maior vulnerabilidade à insegurança alimentar.

Por outro lado, empregadores e empregados do setor público, incluindo servidores estatutários e militares, apresentam menores índices de insegurança alimentar. Essa diferença reflete as condições mais estáveis e os benefícios associados a empregos formais e públicos, que garantem maior previsibilidade de renda e, conseqüentemente, maior segurança alimentar para os domicílios.

Os dados destacam a importância de políticas que promovam a formalização do trabalho e ampliem as redes de proteção social, especialmente para os grupos mais vulneráveis, como trabalhadores domésticos e informais, que estão desproporcionalmente expostos à insegurança alimentar, principalmente em períodos de crise, como a pandemia do Covid 19.

Figura 12 - Domicílios, por situação de segurança alimentar existente no domicílio e nível de instrução do responsável (%) - Brasil, 2023.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNADC/A).

O nível de escolaridade está intrinsecamente ligado ao acesso à renda e, conseqüentemente, à segurança alimentar, formando um ciclo que pode perpetuar desigualdades sociais. Famílias com baixa escolaridade enfrentam maiores dificuldades em acessar empregos formais e bem remunerados, o que compromete sua capacidade de garantir condições básicas de vida, como alimentação adequada. A educação formal, além de aumentar a empregabilidade, é essencial para o desenvolvimento de habilidades específicas valorizadas no mercado de trabalho, o que pode elevar a renda e melhorar a qualidade de vida.

A relação entre escolaridade e renda se reflete diretamente na capacidade de inclusão social e na distribuição dos frutos do progresso tecnológico. Em sociedades onde o sistema educacional é frágil e excludente, indivíduos com menor nível de escolaridade são frequentemente afastados do processo produtivo, dificultando a geração de riqueza e agravando a desigualdade. Assim, a baixa escolaridade não apenas limita a renda atual das famílias, mas também afeta as perspectivas futuras de crianças e jovens, que herdaram as restrições socioeconômicas de seus pais. Em síntese, a partir de um sistema educacional forte e inclusivo é crucial para romper o ciclo da pobreza. Investimentos em educação de qualidade podem não apenas aumentar a produtividade do trabalho e a empregabilidade, mas também proporcionar melhores condições para que famílias vulneráveis superem a insegurança alimentar e tenham acesso a uma vida mais digna.

Os programas de assistência social, como o Bolsa Família, não apenas atuam como redes de proteção imediata contra a pobreza, mas também cumprem sua missão ao criar condições para o rompimento do ciclo intergeracional da vulnerabilidade social. Ao assegurar um mínimo de renda e acesso a direitos básicos, esses programas contribuem diretamente para a melhoria

da qualidade de vida, promovendo segurança alimentar, saúde e educação. Quando uma família supera a linha da pobreza com o apoio dessas políticas, os resultados transcendem o alívio imediato, revelando o impacto de longo prazo na redução das desigualdades e no fortalecimento da inclusão social.

Além disso, ao condicionar o recebimento de benefícios à frequência escolar e à vacinação, por exemplo, programas como o Bolsa Família fomentam o desenvolvimento humano e criam oportunidades que ajudam a evitar o retorno à pobreza. Assim, ao contribuir para a formação de capital humano e o acesso ao mercado de trabalho em melhores condições, esses programas não apenas aliviam a pobreza, mas também criam um caminho para a autonomia das famílias, mostrando que cumprem sua missão tanto no curto quanto no longo prazo.

Os dados sobre segurança alimentar de 2023 revelaram sinais de recuperação após os retrocessos recentes. No entanto, a batalha ainda está longe de ser vencida. O desafio persiste e continua sendo urgente garantir não apenas a continuidade dos programas de combate à fome, mas também a implementação eficaz de outros fatores essenciais para romper o ciclo da pobreza.

Educação, trabalho, saúde e seguridade formam a base indispensável para o desenvolvimento de qualquer nação e desempenham um papel crucial na superação da pobreza. É fundamental compreender que o combate à fome e à pobreza estão intrinsecamente ligados: ao reduzir a fome, promove-se a redução da pobreza, e vice-versa. Apenas com políticas abrangentes e integradas será possível construir uma sociedade mais justa e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de toda a evolução tecnológica, do avanço da agricultura e da capacidade logística, a fome ainda é um problema persistente na maioria das nações. O contexto histórico, econômico, geográfico e climático atribui características únicas a cada situação avaliada. Apesar das especificidades de cada contexto, a principal causa da insegurança alimentar na atualidade está concentrada na pobreza e a desigualdade na distribuição de recursos. Ao considerar todo o progresso que a humanidade alcançou, a existência da insegurança alimentar em um mundo que produz além do que necessita e lida com o problema do desperdício, e não da escassez, é contraditório. A insegurança alimentar impacta todos os períodos da vida, desde a infância até a terceira idade. Além de afetar a saúde, ela prejudica a produtividade e pode ser a causa de diversos outros problemas, de caráter econômico e social.

O primeiro capítulo teve como objetivo apresentar interpretações sobre a segurança alimentar, incluindo o início de sua discussão e os fatores que podem estar na origem do problema. Também são abordadas as transformações na percepção da fome com o advento do modelo econômico capitalista, destacando as mudanças nas dinâmicas de trabalho e nas relações sociais, bem como o papel desse sistema no processo de urbanização e na dependência crescente da venda da força de trabalho como meio de subsistência. Embora iniciativas tenham surgido ao longo do tempo para mitigar a pobreza e a fome de forma superficial, foi apenas no período pós-Segunda Guerra Mundial que a segurança alimentar passou a ser tratada como uma questão essencial e estruturante.

Ao analisar o contexto brasileiro em relação à insegurança alimentar, observa-se que, a partir da colonização, essa questão deixou de estar exclusivamente vinculada a limitações geográficas, como a seca ou o esgotamento do solo, e passou a ser predominantemente uma questão social. A desigualdade social emergiu como um fator determinante para definir quem teria acesso à segurança alimentar. Durante o período colonial, as estruturas rurais foram limitadas, mesmo para os latifundiários, e a produção de alimentos voltada para a subsistência nas propriedades foi organizada somente séculos depois.

A vulnerabilidade permaneceu para a população negra após a abolição da escravatura, e outros grupos, como os indígenas e os mestiços, também enfrentaram a fome. A concentração do desenvolvimento econômico e industrial no Sudeste do país restringiu as oportunidades de progresso nas demais regiões brasileiras.

Durante o século XX, as conceituações sobre a segurança alimentar passaram por transformações, e esse tema ganhou maior relevância. No Brasil, a questão da segurança alimentar era abordada com foco na baixa produtividade agrícola e nas limitações de

abastecimento e logística. Apesar das iniciativas realizadas para conter a insegurança alimentar, esse problema persistiu por décadas. Somente com avanços graduais, a segurança alimentar foi formalmente reconhecida como uma questão fundamental a partir da Constituição de 1988.

Os avanços no combate à insegurança alimentar e, conseqüentemente, à pobreza tiveram início na década de 1990, com a criação de programas voltados para questões emergentes, como a permanência escolar, além do sucesso do Plano Real em reduzir e controlar a inflação. Esses esforços resultaram em melhorias significativas nos indicadores sociais, como desigualdade, pobreza e bem-estar social, com base na renda per capita. O compromisso do Brasil com o enfrentamento das desigualdades e o desenvolvimento nacional se intensificou com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que priorizavam áreas essenciais. O país tornou-se uma referência no combate à fome e à pobreza, atingindo as metas propostas antes do prazo e ampliando seus esforços. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, foram amplamente reconhecidos como exemplos de sucesso global.

Em 2015, ano final dos ODM, o Brasil também aderiu aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com metas a serem alcançadas até 2030. No entanto, os desafios impostos pelos ODS são complexos e exigem abordagens multifacetadas. Os avanços conquistados na primeira década do século XXI sofreram impactos significativos posteriormente, especialmente no contexto de crises nacionais e internacionais. Esses eventos enfraqueceram os padrões estabelecidos anteriormente, resultando em retrocessos no combate à fome e à pobreza.

Esse cenário foi agravado pela pandemia de COVID-19, que intensificou a vulnerabilidade social. Apesar dos esforços para manter o valor elevado do Bolsa Família, garantindo certo alívio financeiro, a segurança alimentar exige mais do que assistência monetária. Caso outras instituições essenciais para a garantia de direitos não sejam fortalecidas e mantidas, os avanços obtidos até então correm o risco de se perder, comprometendo a eficácia da luta contra a fome e a pobreza.

Portanto, o combate à fome não se restringe unicamente ao acesso à renda, pois os fatores que levam à insegurança alimentar são diversos e complexos. No Brasil, o desafio vai além da quantidade de alimentos disponíveis, abrangendo também sua qualidade. Embora o país tenha superado, em grande parte, a questão da oferta alimentar, o desperdício emerge como uma das maiores contradições desse cenário. A imagem de um indivíduo em situação de insegurança alimentar não se limita a corpos extremamente magros e ossos visíveis; muitas vezes, ela se manifesta na baixa qualidade nutricional da dieta, dominada por alimentos baratos e hiperpalatáveis. Esses produtos afastam as pessoas do preparo e consumo de refeições mais

saudáveis e equilibradas, um reflexo do estilo de vida contemporâneo, onde a rotina corrida reduz o tempo disponível para a cocção de alimentos.

Momentos de crise evidenciam a urgência de construir estratégias mais eficazes para garantir um acesso contínuo e seguro aos alimentos. A incorporação de tecnologias que assegurem a produção sustentável mesmo diante de eventos climáticos adversos ou flutuações econômicas inesperadas é imprescindível. A fome, longe de ser um problema recente, é uma questão histórica da humanidade, e sua erradicação é uma das prioridades mais urgentes da sociedade contemporânea. É fundamental reconhecer que a fome não resulta da incapacidade de produzir alimentos, mas de problemas relacionados à distribuição e ao acesso. Diante disso, algo tão essencial para o desenvolvimento humano deveria ser tratado como uma prioridade absoluta e inegociável. Combater a fome é não apenas uma questão de sobrevivência, mas também de dignidade e justiça social.

O objetivo geral do trabalho foi atingido ao analisar a insegurança alimentar no Brasil, destacando sua trajetória como foco das políticas públicas voltadas para o combate à fome e, conseqüentemente, à pobreza. A questão sobre se, nos últimos 20 anos, a insegurança alimentar foi tratada como prioridade nas políticas públicas para redução das desigualdades sociais e superação da pobreza foi esclarecida, assim como a investigação sobre o alinhamento das ações mais recentes ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS-2), que visa acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável. Embora existam esforços direcionados para esses objetivos, conclui-se que as políticas públicas precisam se manter robustas e estruturadas para, a longo prazo, retirar efetivamente as pessoas do contexto de vulnerabilidade à insegurança alimentar.

A análise realizada confirma parcialmente a hipótese, evidenciando que as políticas públicas brasileiras alcançaram resultados significativos, mas ainda insuficientes para garantir a segurança alimentar plena. Os períodos de crise, como os cinco anos anteriores à pandemia de COVID-19, demonstraram uma redução nos esforços voltados para combater os fatores diretos e indiretos da fome, expondo a população a maior vulnerabilidade. A conclusão reforça que a continuidade e o fortalecimento dessas políticas são fundamentais para enfrentar os desafios econômicos e sanitários e assegurar avanços concretos na superação da fome e da insegurança alimentar no Brasil.

É essencial destacar que, sem medidas efetivas para garantir o exercício pleno da cidadania, ou seja, a proteção e a promoção dos direitos individuais e coletivos previstos na Constituição de 1988, torna-se inviável enfrentar o flagelo que afeta profundamente não apenas a população brasileira, mas também outras sociedades ao redor do mundo. A violação de

direitos trabalhistas, o enfraquecimento do acesso à previdência social e o desmonte de instituições que lutam por igualdade e justiça social evidenciam a fragilidade de um país que negligencia as bases da cidadania e da dignidade humana.

Se uma nação enfrenta dificuldades até mesmo para garantir a alimentação de sua população, é inevitável questionar quais outros problemas estruturais ainda mais graves estão presentes nessa sociedade. A fome não é apenas um reflexo da escassez de alimentos, mas também um símbolo das desigualdades sociais, econômicas e políticas que minam o desenvolvimento humano e coletivo. É urgente que o desejo legítimo por uma vida digna e plena, na qual os direitos fundamentais estejam assegurados seja atendido e as pessoas possam transcender a luta pela sobrevivência para alcançar liberdade, cultura e realização pessoal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. **Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome.** *Rev. bras. polít. Notas*, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000100009>

BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 3, n. 2, p. 45–58, 2001. DOI: [10.1590/S0102-88392001000400013](https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 6º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Parágrafo único incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: [16 out. 2024].

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: [16. out. 2024]

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

COSTA, Florença Ávila de Oliveira; MARRA, Marlene Magnabosco. **Famílias brasileiras chefiadas por mulheres pobres e monoparentalidade feminina: risco e proteção.** *Rev. bras. psicodrama*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 141-153, 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010453932013000100011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 04 dez. 2024.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Tradução B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. Edição revista. São Paulo: Boitempo, 2010. 388 p. (Mundo do trabalho; coleção Marx-Engels).

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Roma: FAO, 2023

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Roma: FAO, 2024. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>

FOME ZERO: uma história brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. 2007. 338 f. Tese (Doutorado em Política Social) -Universidade de Brasília, Brasília, 2007

GOMES JUNIOR, Newton. Narciso; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético social de orientação de políticas públicas nacionais**. 2007

HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição** no Brasil. Estudos avançados, v. 9, n. 24, 1995. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares permanentes - 2004/2023 - Brasil (%). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 nov. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato>. Acesso em: 3 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda - desigualdade - coeficiente de Gini (INATIVA)**. Frequência: Anual de 1976 até 2014. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). Dados não calculados para os anos de Censo Demográfico, em que a Pnad foi interrompida pelo IBGE. Série interrompida. Atualizado em: 06 jan. 2016. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 02 dez. 2024.

Jesus, J. G., Hoffmann, R., & Miranda, S. H. G. (2024). Insegurança alimentar, pobreza e distribuição de renda no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(4), e281936. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.281936>

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento/ Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. - Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. In: WORLD FOOD SUMMIT, 13-17 nov. 1996, Roma, Itália. Roma: FAO, 1996.

PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema.** In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 2.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1944].

Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: IPEA, 2004.

RAMOS, Pedro. **Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial.** Campinas: Alínea, 2010. p.16-26.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR – PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. (Análise; 1). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>. Acesso em: 29 nov. 2024. ISBN 978-65-87504-50-6.

REZENDE, Fernando (org.). **Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano/cap1>.

RIBEIRO, Darcy - **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995

RIBEIRO, Darcy, 1922-1997 **Teoria do Brasil / Darcy Ribeiro.** – 1. ed. – Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro, 2013. 116 p.; 21 cm. – (Coleção biblioteca básica brasileira; 41).

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011).** XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013): O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade, Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013. Versão preliminar. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2012.

ROOSEVELT, Theodore. **International Institute of Agriculture: Message from the President of the United States,** Transmitting a Convention Signed at Rome on June 7, 1906, by the Delegates of the Various Powers for the Creation of an International Institute of Agriculture. Reprint edition, 2018.

SEN, A. **Poor, relatively speaking.** Oxford Economic Papers, v. 35, n. 2, p. 153-169, 1983.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation.** Oxford: Oxford University Press, 1982.

SILVA, J. L. da; SÁ, A. J. de. **A fome no Brasil: do período colonial até 1940.** Revista de Geografia, v. 23, n. 3, p. 43-53, 2009. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/228669>. Acesso em: [25/11/2024].

URBANIZATION, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum. Roma: FAO, [2023].