

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Mariana Camboim Viola

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE 2003 A 2021**

Santa Maria, RS
2022

Mariana Camboim Viola

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DE 2003 A 2021**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Prof^a Rita Inês Paetzhold Pauli

Santa Maria, RS
2022

Mariana Camboim Viola

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DE 2003 A 2021**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Aprovada em 16 de agosto de 2022:

Rita Inês Paetzhoid Pauli, Dra. (UFSM)
(Orientadora)

Alexandre Troian, Dr. (UFSM)

Ednalva Félix das Neves, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS
2022

Dedico este trabalho aos meus pais, meu padrasto e a todos meus familiares e amigos, que a sua maneira me encorajaram a seguir meu próprio caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus professores pelo seu auxílio e aprendizado ao longo desta caminhada, especialmente à minha orientadora, que foi inspiração para minha formação humana e acadêmica.

Um agradecimento especial à minha amiga Yasmin, pois, como ressaltai inúmeras vezes ao longo dos anos que passamos juntas, se não fosse pelo seu auxílio e incentivo, certamente não teria chegado tão longe.

Certamente, não haveriam palavras suficientes para expressar minha gratidão à minha mãe que, mesmo com todos altos e baixos pelos quais passamos, me ensinou a encarar a vida da melhor forma possível e sempre fez o que estava ao seu alcance para me auxiliar.

“The creation of a single world comes from a huge number of fragments and chaos”
Hayo Miyazaki

RESUMO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE 2003 A 2021

AUTORA: Mariana Camboim Viola

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Prof^a Rita Inês Paetzhold Pauli

Esta monografia tem por objetivo investigar qual a capacidade das políticas públicas de segurança alimentar brasileiras, especificamente o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, no período de 2003-2021 em amenizar a fome e a segurança alimentar. É dada ênfase ao período mais recente que compreende a pandemia da Covid-19, às variáveis crescimento econômico e à inflação. As incursões são efetuadas com o intuito de subsidiar a análise exploratória acerca do comportamento das políticas públicas coadunando aspectos econômicos e sociais, no período em análise. Conclui-se que as políticas públicas não apenas são importantes no combate à fome e insegurança alimentar no país, mas que a retração na alocação de recursos financeiros para tais políticas contribui para o quadro caótico da insegurança alimentar e nutricional. No período da Pandemia da Covid 19, os níveis de insegurança alimentar tiveram um aumento substancial. Considerando os aspectos analisados nestes últimos 20 anos, os fatores contemporâneos adversos à segurança alimentar e as incertezas futuras relacionadas a economia brasileira, sugere-se que políticas públicas direcionadas para a redução da fome e da insegurança alimentar sejam estimuladas. Para tal, o uso da criatividade pode ser determinante para contornar as oscilações macroeconômicas, para promover Segurança Alimentar e Nutricional, e assim, reduzir a fome, objetivos socialmente desejáveis em todos os países.

Palavras-chave: Fome. Segurança alimentar. Políticas públicas.

ABSTRACT

PUBLIC POLICIES ON FOOD SECURITY AND HUNGER IN BRAZIL: AN ANALYSIS FROM 2003 TO 2021

AUTHOR: Mariana Camboim Viola

ADVISOR: Prof.^a Dr. ^a Prof^a Rita Inês Paetzhold Pauli

This monograph aims to investigate the capacity Brazilian public food security policies, specifically the Food Acquisition Program and the National School Feeding Program, in the period 2003-2021 to alleviate hunger and food security. Emphasis is given to the most recent period that comprises the Covid-19 pandemic, the variables economic growth and inflation. The incursions are carried out to support the exploratory analysis of the behavior of public policies, combining economic and social aspects, in the period under analysis. It is concluded that public policies are not only important in combating hunger and food insecurity in the country but that the retraction in the allocation of financial resources for such policies contributes to the chaotic picture of food and nutrition insecurity. During the period of the Covid 19 Pandemic, the levels of food insecurity had substantial increase. Considering the aspects analyzed in the last 20 years, the contemporary factors adverse to food security and the future uncertainties related to the Brazilian economy, it is suggested that public policies aimed at reducing hunger and food insecurity should be stimulated. To this end, the use of creativity can be crucial to circumvent macroeconomic fluctuations, to promote Food and Nutrition Security, and thus reduce hunger, socially desirable goals in all countries.

Keywords: Hunger. Food security. Causes. Public policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Agricultura Familiar e Não Familiar, Variações entre 2006 e 2017	26
FIGURA 2 – Eixos, Programas e Ações do Programa Fome Zero.....	30
FIGURA 3 – Evolução dos recursos (R\$) aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2018, por região	37
FIGURA 4 – Distribuição percentual dos domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil - 2004/2018.....	39
FIGURA 5 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	42
FIGURA 6 – Acesso (em %) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em domicílios com algum morador/a matriculado/a na rede pública de ensino, segundo a renda per capita das famílias e Segurança Alimentar/níveis de Insegurança Alimentar (IA), Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	43
FIGURA 7 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). 2021	45
FIGURA 8 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar no Brasil. Brasil e Macrorregiões. 2021.....	46

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Valor repassado aos Estados e Municípios por aluno (por dia letivo).....	32
TABELA 2 – Dados Financeiros do PNAE	33
TABELA 3 – PIB a Tabela 7 – PIB a Taxas de Mercado Anual. 2003 - 2021	48
TABELA 4 – Variação Anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (%) – 2003 a 2021.....	49

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Produção da agricultura familiar e não familiar para produtos selecionados. Brasil, 2006.....	24
QUADRO 2 – Valor repassado aos Estados e Municípios por aluno (por dia letivo).....	32
QUADRO 3 – Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA) por Moradores (por mil habitantes) – 2021	45
QUADRO 4 – Distribuição percentual da condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar de domicílios de agricultores familiares/produtores rurais (em porcentagem), no Brasil e macrorregiões rurais 2021/2022.....	46

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CGU	Controladoria Geral da União
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCU	Tribunal de Contas da União
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO E BIBLIOGRÁFICO	16
2.1.	ELEMENTOS ANALÍTICOS DA FOME E DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	16
2.2.	ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DA FOME, SEGURANÇA ALIMENTAR E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	18
3	A AGRICULTURA FAMILIAR, O PRONAF E A PRODUÇÃO FAMILIAR NO BRASIL	22
4	AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE A FOME	28
4.1.	A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, SUAS DIRETRIZES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS MONETÁRIOS TOTAIS E REGIONAIS	31
4.2.	O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: VINCULAÇÕES INTERSETORIAIS E EVOLUÇÃO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS MONETÁRIOS TOTAIS E REGIONAIS.....	33
4.3.	O PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR DO BRASIL: DA ASCENÇÃO À CRISE	37
5	AS CONSEQUÊNCIAS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO TRIÊNIO 2019, 2020 E 2021	40
5.1.	ASPECTOS GERAIS DA PANDEMIA DA COVID-19: UM RELANCE	40
5.2.	VINCULAÇÕES ENTRE A INSEGURANÇA ALIMENTAR E RENDIMENTO FAMILIAR NO PERÍODO PANDÊMICO	41
5.3.	A PANDEMIA DA COVID-19, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O PNAE	42
5.4.	A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E A AGRICULTURA FAMILIAR	44
6	BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA VINCULAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONOMICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PNAE E PAA E IMPLICAÇÕES DA INFLAÇÃO NOS PREÇOS DE ALIMENTOS	48
7	CONCLUSÕES	50
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

No percurso do processo sócio-histórico brasileiro, o campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi se consolidando, culminando nos anos 2000 com a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Tal alteração não somente mostrou que o sistema alimentar deve ser orientado por um conjunto de políticas públicas organizadas a partir de um sistema de gestão intersetorial, com participação dos três níveis de governo e de diferentes atores sociais envolvidos na oferta alimentar, como também redundou no desenvolvimento de um robusto arcabouço teórico sobre a alimentação.

Concomitante a esse processo, outras temáticas estreitamente associadas à alimentação vêm emergindo no debate atual, especialmente a fome, suas causas e consequências. Ao remeter-se ao longo do processo sócio-histórico mundial, percebe-se que a fome aparece em diferentes cenários e, que no caso brasileiro, se mostrou presente e foi abordada de formas distintas. Apesar do tardio reconhecimento de que a fome vem assolando o país, seu combate se deu de forma mais expressiva somente a partir dos anos 2000, no período em que se observou a consolidação de algumas políticas vinculadas ao campo da SAN. Portanto, se no começo do século, foi instituído o SISAN, especificamente após o ano de 2003, foi criado o programa Fome Zero, estabelecendo um marco de constituição e preocupação efetiva com a eliminação da fome, uma vez que passou a fazer parte da agenda do governo por meio de políticas que tinham objetivo de combater à fome, à miséria e a pobreza.

Portanto, contando com suporte legal e jurídico, as políticas públicas de combate à fome foram capazes de se desenvolver e - serem reconhecidas socialmente como efetivas no combate à fome. Tais políticas públicas - são importantes aliadas do poder público no enfrentamento aos graves problemas de desigualdades sociais e econômicas da sociedade contemporânea. Apesar de se justificarem comumente, como se constituindo em medida com caráter de urgência para enfrentar a situação de vulnerabilidade e fragilidade da população, podem, a longo prazo, contribuir para o progresso do desenvolvimento social, econômico e humano.

De forma geral, apesar dos avanços no âmbito das políticas públicas para a segurança alimentar e redução da fome alcançados após o início da década de 2000, por meio das legislações específicas e criação das instâncias relacionadas à SAN, torna-se importante compreender como essas políticas atuam ante um ambiente de crises

econômicas e políticas. Neste sentido, lembra-se que durante a década de 2010 e, especialmente após o segundo quinquênio, a crise econômica se configurou de forma mais proeminente, o que hipoteticamente pode ter contribuído para uma redução de alocação de recursos para fomentar tais políticas. Ademais, o agravamento pelos efeitos da pandemia do Covid-19, devido à retração econômica e, conseqüentemente dos empregos formais e crescimento da informalidade pode ter implicado no aumento da Insegurança Alimentar (IA) no país. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 130 milhões de pessoas no mundo poderiam estar em situação de IA até o fim de 2020, de acordo com dados do relatório de junho de 2020, que buscou analisar os possíveis impactos da pandemia na segurança alimentar (GALINDO et al, 2021).

Sabe-se que dentre as principais políticas públicas de combate à fome no Brasil pós anos 2000, é possível mencionar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar das especificidades de cada um desses Programas, ambos têm vinculação particulares com a agricultura familiar especialmente por se constituírem nos atores sociais diretamente envolvidos na oferta alimentar. Disso resulta ser justificável promover a abordagem conceitual dessa categoria analítica e, apresentar as particularidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – mesmo que este tenha sido implementado no país em meados da década de 1990, portanto, anteriormente ao interregno temporal que abrange este estudo.

As políticas de combate à fome e a Insegurança Alimentar, certamente caracterizam-se pela sua intersectorialidade uma vez que articulam a alimentação, a agricultura familiar, a saúde, educação etc. Embora, seja uma estratégia das políticas sociais, que são pautadas na universalização e na garantia dos direitos, ainda se tem um longo caminho a ser trilhado em busca de articulações intersectoriais entre as diferentes políticas implementadas pelo Estado (BELLINI, SCHERER, FALER, 2017). Não há dúvidas que a eficácia no combate à fome e a insegurança alimentar, quando aliada a variáveis importantes que atuam no desenvolvimento, tornam essas políticas mais eficazes e capazes de contribuir para mudanças efetivas e estruturais. São, portanto, essas incursões essenciais que justificam a abordagem desta monografia.

Ademais, não basta circunscrever este estudo apenas no seu histórico e nas diretrizes que orientam esses programas, mas promover uma análise da evolução dos gastos governamentais orientados para estes programas/políticas. Este trabalho procura confrontar as alocações de recursos financeiros aos programas ao comportamento do PIB

anual, com o intuito de compreender se existe algum tipo de relação entre a evolução destas variáveis. Alguns autores, tais como Almeida Filho e Ramos (2010), aventaram uma hipótese de que as políticas públicas são preteridas pelo governo que prefere canalizar recursos em busca de uma estabilidade macroeconômica. Dada a defasagem temporal das publicações desses autores, e considerando um período analítico mais amplo desenvolvido nesta monografia, parece oportuno contribuir para este debate, mesmo que de forma subsidiária, uma vez que este não se constituiu no objetivo central deste trabalho.

Portanto, esta monografia tem por objetivo investigar qual a capacidade das políticas públicas brasileiras pós 2000 e das demais ações governamentais frente à pandemia em amenizar a fome e, portanto, inclui na análise o período mais crítico da pandemia do Covid-19. Para tal, além da análise de políticas públicas torna-se necessário abordar, brevemente, o estudo das medidas/ ações adotadas pelo Estado brasileiro no seu enfrentamento, para tecer as perspectivas deste fenômeno social no país.

Em conformidade com o problema de pesquisa, os objetivos específicos do presente estudo são: a) discorrer acerca dos antecedentes da criação das políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil; b) analisar as principais políticas públicas, PAA, PNAE; c) Explicitar os impactos da pandemia da COVID-19 e do desmonte de algumas políticas públicas nas condições de fome e insegurança alimentar no Brasil e, d) tecer breves considerações acerca da alocação de recursos governamentais *vis a vis* à evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e, relacionar a evolução inflacionária à análise da evolução dos preços dos alimentos, no interregno de análise da monografia. Essas incursões são efetuadas com o intuito de subsidiar a análise exploratória acerca do comportamento das políticas públicas coadunando aspectos econômicos e sociais, no período de 2000 até 2021.

Assim sendo, reforça-se a intenção em explorar o debate acerca da análise das políticas de segurança alimentar adotadas no Brasil pós 2000, a partir de procedimentos metodológicos de caráter qualitativo sendo que quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória e básica, quanto à natureza. É promovida uma revisão da literatura especializada, utilizando artigos científicos que de alguma forma ensejam dar conta do intrincado universo que permeia a discussão da fome e segurança alimentar e, que contribuem para o debate sobre as mudanças recentes institucionais nas políticas públicas e programas de segurança alimentar e nutricional no país. Além disso, são utilizadas bibliografias específicas de documentos nacionais com foco na relação COVID-19 e

segurança alimentar e nutricional, que serão confrontados para permitir uma análise acurada *vis a vis* ao comportamento macroeconômico e, às ações do Governo Federal durante a pandemia. As diferentes dimensões apresentadas nesta monografia tem por objetivo alertar acerca da existência de múltiplas variáveis institucionais, macroeconômicas e políticas com capacidade de reduzir ou agravar o problema da fome e da insegurança alimentar no Brasil.

Salvo esta breve introdução, o presente estudo compreende mais seis capítulos. O capítulo que segue trata da conceituação da fome, segurança alimentar e insegurança alimentar no país, bem como seus aspectos históricos. O terceiro capítulo faz uma análise da Agricultura Familiar e sua participação nos programas de alimentação. O quarto capítulo aborda as iniciativas governamentais de combate à fome no país. O quinto capítulo, indica as consequências da pandemia sobre a segurança alimentar (SA) e a fome no Brasil, e o sexto capítulo discute o quadro macroeconômico relacionando-o com as políticas públicas e os preços dos alimentos a partir da evolução de duas variáveis relevantes: PIB e inflação. Por fim são apresentadas as conclusões deste estudo, bem como as referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo tem por objetivo abordar os aportes teóricos da monografia a partir de autores clássicos e de vanguarda que desenvolvem especialmente suas análises no fenômeno da fome e da segurança alimentar e nutricional. Na segunda subseção é dada ênfase aos aspectos históricos e conceituais de categorias analíticas e suas classificações no intuito de especificar as particularidades que envolvem o tema estudado permitindo, em capítulos subsequentes, relacioná-los à atualidade das políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

2.1. ELEMENTOS ANALÍTICOS DA FOME E DA SEGURANÇA ALIMENTAR

A fome é um problema mundial e, historicamente, percebida e discutida a partir de distintas perspectivas e abordada sob diferentes denominações. Apesar de ser uma realidade com a qual a humanidade convive desde seus primórdios (FAO, 2018b), sua determinação social não foi levada em consideração no discurso médico hegemônico, e foi posteriormente diluída no termo desnutrição (FREITAS, 2003). No século XX, a desnutrição passou a ser considerada um problema de saúde pública, contudo, as explicações que a cercavam estavam alheias à fome ou às reais questões culturais e históricas vinculadas a esse fenômeno (FREITAS, 2003). É possível afirmar que as influências passadas ainda têm impacto na literatura contemporânea acerca da fome, que permanece sustentada por duas linhas gerais, uma que encara a fome como uma doença física da pobreza, e outra que a entende como uma condição resultante do processo histórico-social (FREITAS, 2003).

No ano de 1905, pela primeira vez, foi publicada uma coleta de dados estatísticos sobre a produção de alimentos, realizada pelo Instituto Internacional de Agricultura, sediado em Roma. O interesse de tal pesquisa era voltado para questões comerciais, como o alargamento do mercado, da mão de obra especializada, etc., não levando em consideração quaisquer aspectos sociais do problema alimentar (ARANHA, 2010). Além disso, em 1939, o “Testamento Médico”, documento assinado por 600 profissionais britânicos, denunciou o fato de que as doenças eram resultado, principalmente, de uma má alimentação durante a vida. Entretanto, somente após os abalos provocados pela Segunda Guerra Mundial, a alimentação passou a ser uma preocupação latente (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010). A criação da Organização para Alimentação e

Agricultura (FAO), em 1946, foi resultado de uma conferência realizada pelo presidente Roosevelt, na Virgínia (EUA), que contou com a presença de representantes de 44 países, que discutiram a melhor estratégia para solucionar o problema da subnutrição (ARANHA, 2010)

Devido à importância atribuída à garantia de segurança das populações após a guerra, às necessidades alimentares passam a ser prioridade nas políticas econômicas de diferentes países, assim como nos balanços comerciais durante um período de ao menos 20 anos (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010). Na Europa, o termo “Segurança Alimentar”, proposto pela FAO ganhou notoriedade e essa terminologia disseminou-se pelo mundo sendo utilizada nos diferentes programas de combate da fome mundial, a partir de estratégias de curto, médio e longo prazos. É nesse contexto, a partir dos esforços europeus de atenuar a fome por meio da aquisição de tecnologias e aumento da produção, que surge a “Revolução Verde”, e, posteriormente, a garantia de segurança alimentar foi direcionada exclusivamente ao aumento da capacidade produtiva de cada país (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010). Portanto, naquele momento histórico a segurança alimentar constitui-se em uma preocupação acerca da oferta suficiente de alimentos, ou seja, da necessidade de assegurar quantidades físicas de produção.

Houve, de fato, um massivo aumento da disponibilidade de alimentos, contudo, o problema da insegurança alimentar se mostrou mais complexo. Apesar da disponibilidade de alimentos, a falta de recursos para sua aquisição se mostrou um fator decisivo. De acordo com a FAO (2018b), uma das principais causas da fome é a pobreza, uma vez que à falta de recursos financeiros limitaria a aquisição de alimentos nutritivos, o que por sua vez tornaria impraticável as atividades relacionadas ao trabalho, sujeitando as pessoas a uma armadilha de pobreza. A pobreza, contudo, não se limita apenas à falta de dinheiro, mas sobretudo à falta de capacidades básicas (SEN, 2000).

Apesar de muitos países não serem mais afetados por esporádicas fomes coletivas¹, a subnutrição ainda se mostra presente na vida de muitos indivíduos. Além disso, a falta de acesso à serviços de saúde, saneamento básico e água tratada frequentemente levam a morte prematura de muitas pessoas que passaram a vida lutando contra uma morbidez desnecessária. Mesmo em países mais ricos e desenvolvidos não é incomum existirem indivíduos extremamente desfavorecidos, carentes de oportunidades

¹ Fomes coletivas são caracterizadas como um surto súbito de grave privação para uma parte significativa da população, provocadas por uma desigualdade severa e por vezes rapidamente aumentada. (SEN, 2000)

básicas de acesso à saúde, educação, emprego ou segurança econômica/social (SEN, 2000).

A FAO (2018b) destaca ainda os fenômenos naturais e as guerras como causas da fome. Os fenômenos naturais, agravados pelas ações negativas do homem sobre o ambiente, afetam produções em larga escala, a exemplo dos longos períodos de secas, enchentes e tempestades. Os conflitos armados, por sua vez, forçam famílias a abandonarem suas residências em busca de maior segurança, o que as afasta de possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Apesar do impacto extremamente danoso de períodos de guerra, existem casos em que a subnutrição apresentou redução. Durante a Segunda Guerra Mundial, apesar da disponibilidade per capita de alimentos ter sido reduzida abruptamente, na Grã-Bretanha, também houve uma redução significativa dos casos de subnutrição, sendo que a subnutrição extrema praticamente desapareceu (SEN, 2000). Isso ocorreu porque:

Cada situação de guerra produziu um maior compartilhamento dos meios de sobrevivência, como os serviços de saúde e o suprimento limitado de alimentos (por meio de racionamento e alimentação subsidiada). Durante a Primeira Guerra Mundial, houve desenvolvimentos notáveis nas atitudes relacionadas a “compartilhar” e nas políticas públicas destinadas a obter esse compartilhamento [...]. Também durante a Segunda Guerra Mundial, desenvolveram-se disposições sociais incomumente conducentes ao custeio público e ao compartilhamento, relacionadas à psicologia do compartilhamento na Grã-Bretanha sitiada, que tornaram aceitáveis e eficazes essas medidas públicas radicais para a distribuição de alimentos e serviços de saúde. (SEN, 2000, p. 67).

Na América Latina, a insegurança alimentar responde à ocorrência de intensa desigualdade, pobreza e fome na região, intensificados pela prioridade que muitos países deram ao mercado, supondo que este *per si* seria capaz de resolver os problemas de acessibilidade alimentar pela população. A partir da incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional à política social, os governos reconhecem que as políticas de saúde, educação e segurança social, são insuficientes para promover a coesão social ou para garantir condições mínimas de sobrevivência ao conjunto da população no espaço rural e urbano (ALMEIDA FILHO; RAMOS, 2010).

2.2. ELEMENTOS ANALÍTICOS DA FOME E DA SEGURANÇA ALIMENTAR

O debate acerca da fome no Brasil nem sempre foi realizado de maneira pública, apesar de ser um problema enfrentado pelo país desde os primórdios de sua formação

econômica e social. Durante a década de 1940, acreditava-se que a população brasileira teria acesso a uma alimentação adequada e suficiente, uma vez que se tratava de um país com enorme potencial para produção de alimentos e uma população pouco densa na época. Admitia-se que a fome se constituía em um problema regional, uma vez que se manifesta somente em regiões assoladas por intempéries climáticas, a exemplo do sertão nordestino, que enfrenta severas secas em determinados períodos e, em função de tal crença, a fome era tratada como um evento natural e incontrolável (ARANHA, 2010).

A partir da denúncia realizada por Josué de Castro, em seu livro “Geografia da Fome – O dilema brasileiro: pão ou aço”, publicado em 1946, se deu início a uma discussão acerca da real situação da fome no Brasil, que, segundo o autor, se trata de um acontecimento de ordem social e não natural. A fome é fruto de ações dos homens, de suas opções e da condução de desenvolvimento econômico que dão a seus países (ARANHA, 2010).

É preciso que se confesse corajosamente que a terra da promessa, para a qual foram atraídos, só no século passado, cem milhões de imigrantes europeus, que procuravam fugir às garras da pobreza, também é uma terra onde se passa fome, onde se vive lutando contra a fome, onde milhões de indivíduos morrem de fome.[...] De fato, com a extensão territorial de que o país dispõe, e com sua infinita variedade de quadros climato-botânicos, seria possível produzir alimentos suficientes para nutrir racionalmente uma população várias vezes igual ao seu atual efetivo humano; e se nossos recursos alimentares são até certo ponto deficitários e nossos hábitos alimentares defeituosos, é que nossa estrutura econômico-social tem agido sempre num sentido desfavorável ao aproveitamento racional de nossas possibilidades geográficas. (CASTRO, p. 56-57, 1984).

Castro, portanto, não apenas denunciou a existência de fome no Brasil em tempos remotos, mas também evidenciou o potencial produtivo subaproveitado e os problemas decorrentes dos hábitos alimentares. Em um período posterior, na década de 1980, além do debate acerca da fome, outro tema vem ganhando destaque na literatura especializada: a segurança alimentar. Todavia, apenas em 1990, com a publicação do Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar, o assunto passou a ser discutido de forma mais detalhada (ARANHA, 2010)

No que diz respeito à fome, Castro (1984) afirma que tal fenômeno pode se apresentar de duas formas distintas. A primeira delas, a mais cruel e facilmente observada, é a fome total, caracterizada pela completa inanição. A segunda, mais discreta e, portanto, de mais difícil identificação, é a fome parcial (ou oculta), que se caracterizaria pela falta

de certos nutrientes na alimentação, ou a falta de constância no consumo (CASTRO, 1984).

Assim como o reconhecimento do real cenário da fome no Brasil foi vagaroso, o seu combate teve início tardiamente, isto por que o Estado brasileiro, em um primeiro momento, negligenciou este assunto, e, posteriormente, passou a tratá-lo erroneamente como sendo um problema circunscrito à falta de produção e/ou de abastecimento alimentar (GRAZIANO, 1998). Em função disso, o enfrentamento da fome se deu por meio de ações pontuais e fragmentadas durante muito tempo e relegada em segundo plano na agenda governamental. Contudo, com o acesso de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, em 2003, observou-se alteração nas estratégias de combate à fome no Brasil, que passou a ser uma prioridade na agenda do governo, por meio de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CRUZ, 2021).

Quanto à segurança alimentar, é possível verificar que esta considera três aspectos distintos: quantidade, qualidade e a regularidade de acesso aos alimentos. Assim, é relevante destacar que a disponibilidade de alimentos não garante o seu acesso. A não acessibilidade alimentar vincula-se estreitamente à insuficiência de renda ou devido a outros fatores, como conflitos internos, desvios ou ações de monopólio. Em se tratando da qualidade dos alimentos, ressalta-se que estes não devem apresentar quaisquer tipos de risco por contaminação, validades excedidas, ou indícios de apodrecimento. A regularidade, por sua vez, se qualifica pelo acesso constante aos alimentos, que devem ser consumidos ao menos três vezes ao dia (BELIK, 2003).

Segundo o IBGE (2020) a segurança alimentar pode ser classificada em quatro categorias:

- a) **SEGURANÇA ALIMENTAR**: a família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais;
- b) **INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE**: preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos;
- c) **INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA**: redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos;
- d) **INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE**: redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio. (IBGE, 2020, p. 22).

O direito a uma alimentação adequada e regular deve ser uma obrigação exercida pelo Estado, que, em última análise, representa a sociedade (BELIK, 2003). O Direito Humano à Alimentação Adequada, como definido pelo Relator Especial da ONU, em 2002, é caracterizado como:

- um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (LEÃO, 2013).

No Brasil, o fato gerador da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda, uma vez que, diferentemente de outros países, o Brasil não apresenta problemas no que tange a oferta de alimentos, dado que esses estão disponíveis, porém não são acessíveis às populações de baixa renda (BELIK, 2003). A oferta de alimentos do país é em grande parte proveniente da agricultura familiar, responsável pela produção de mais da metade dos gêneros alimentícios consumidos pela população (LIMA, SILVA, IWATA, 2019). O capítulo a seguir (re)trata o papel da agricultura familiar de forma mais pormenorizada, relacionando seu papel decisivo para as questões de segurança alimentar e nutricional.

3 A AGRICULTURA FAMILIAR, O PRONAF E A PRODUÇÃO FAMILIAR NO BRASIL

São diversas as concepções acerca do conceito de agricultura familiar, contudo, aquelas mais utilizadas definem que, neste tipo de produção agrícola, a terra e o trabalho são estritamente relacionados, buscando garantir o sustento da família através da produtividade da terra (LAMARCHE, 1997). Segundo Chayanov (1974, *apud* LIMA, SILVA, IWATA, 2019), a principal diferença entre a empresa capitalista e a produção familiar é o fato de que, enquanto a primeira busca a maximização de seus lucros por meio do trabalho assalariado, a segunda tem o objetivo de atender as necessidades da unidade familiar. A Organização da Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) define a agricultura familiar como:

Um modo de produção agrícola, silvicultura, pesca, pecuária e aquicultura que administra e opera para uma família e que depende predominantemente de trabalho familiar, incluindo homens e mulheres. A família e a exploração estão ligados, eles evoluem juntos e eles combinam funções econômicas, ambiental, social e cultural. (FAO, p. 10, 2018a).

No meio acadêmico, a discussão acerca da agricultura familiar com esta denominação se dá a partir da década de 1990. Todavia, a agricultura camponesa, que deram base para esse debate mais atual, vem sendo discutidos de longa data, sendo frequentemente associada à agricultura de subsistência, de baixa renda ou à pequena produção. Porém, a principal característica desse setor reside na gestão da propriedade, que é compartilhada pela família e a atividade agropecuária como principal geradora de renda (LIMA, SILVA, IWATA, 2019).

Para delimitar conceitualmente a agricultura familiar, no âmbito jurídico vale lembrar que em 1964, através da Lei nº 4.504, em seu artigo 4º, o Estatuto da Terra apresentou a primeira legislação acerca do tema. Nesta Lei, foram delineados os critérios de definição da propriedade familiar. O Estatuto da Terra definiu propriedade familiar como aquela que é diretamente explorada pelo agricultor e sua família, absorvendo sua força de trabalho, lhe garantindo a subsistência e o progresso social e econômico, tendo sua área máxima fixada de acordo com cada região e tipo de exploração, e, eventualmente, contando com a ajuda de terceiros (GOULART, VIEIRA, BITTENCOURT, 2021).

No Brasil, a legislação corrente (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006) define a agricultura familiar da seguinte forma:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006)

Na década de 1990, criou-se a primeira política pública destinada aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Segundo Navarro (2010) seu processo de criação se deu através de um alinhamento entre produtores uruguaios, paraguaios e brasileiros, que, no contexto da implementação do Mercosul, se sentiram excluídos das negociações e partiram em busca de apoio governamental. Esse foi um elemento do contexto em que a agricultura familiar adentrou o cenário político como expressão da agenda nacional (NAVARRO, 2010).

A liderança de tal processo coube à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), que se tornou a legítima interlocutora das discussões com o então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (CAUME, 2009; NAVARRO, 2010). A proposta apresentada pelo grupo, denominada Programa de Viabilização da Pequena Propriedade, foi assinada pelo Presidente da República em 1994, o que permitiu a criação do PRONAF (NAVARRO, 2010).

Com a consolidação do PRONAF, ao longo dos anos 2000, foram criados diversos programas que tinham como alvo a agricultura familiar, além da aprovação da já mencionada Lei nº 11.326/2006, que estabeleceu a categoria agricultor familiar e outras diretrizes (GOULART, VIEIRA, BITTENCOURT, 2021). Além disso, foi somente com a criação do mencionado programa que a agricultura familiar passou a receber maior atenção de outros setores da sociedade, especialmente do setor público, que definiu o setor e suas políticas de fortalecimento (LIMA, SILVA, IWATA, 2019). Contudo, no que diz respeito ao destino da produção, foram poucas as ações realizadas para promover dinamismo na economia do país, especialmente nas regiões que requerem maior grau de investimento, como é o caso do Nordeste, que apresenta um elevado número de agricultores nesta condição (LIMA, SILVA, IWATA, 2019)

As revoluções tecnológicas ocorridas no Brasil e no mundo foram um marco para a evolução agrícola, e tornaram clara a existência de uma dualidade no setor, onde coexistem uma agricultura com alto nível de mecanização e avanço tecnológico, e que

dispõe de um grande volume de capital necessário à sua expansão e a outra agricultura, que produz mais de 70% dos gêneros alimentícios consumidos pela população (LIMA, SILVA, IWATA, 2019).

Apesar da existência de um consenso de que a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção alimentar no Brasil verificam-se controvérsias. Hoffmann (2014) preconiza que é inviável avaliar precisamente qual é a parcela da matéria-prima utilizada na produção dos alimentos consumidos no país que tem origem na agricultura familiar. Para que fosse possível quantificar tal produção, seria necessário analisar de forma pormenorizada os canais de comercialização de todos os alimentos e das respectivas matérias primas (HOFFMANN, 2014).

Tomando a definição legal de agricultura familiar, o IBGE destacou sua contribuição a partir dos resultados do Censo Agropecuário de 2006. A primeira apuração foi divulgada em 2006, ao passo que a “segunda apuração” que compreende todos os resultados, foi publicada no ano de 2012. A partir de tais dados, descritos no Quadro 1, é possível verificar que, em 2006, a agricultura familiar teve maior participação na produção de feijões (69,6%), mandioca (83,2%), e leite de cabra (67,1%). As culturas que têm predomínio de produção não familiar são o arroz (76,9%), os ovos de galinha (83,8%), o trigo (78,8%) e a soja (86%).

Quadro 1– Produção da agricultura familiar e não familiar para produtos selecionados. Brasil, 2006

PRODUTO	PRODUÇÃO NÃO FAMILIAR	PRODUÇÃO FAMILIAR	PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR (%)
Arroz em casca (1.000 t)	6.484	3.204	33,1
Feijão-preto (1.000 t)	160	512	76,2
Feijão de cor (1.000 t)	595	685	53,5
Feijão-outros (1.000 t)	184	953	83,8
Feijão-total (1.000 t)	939	2.149	69,6
Mandioca (1.000 t)	2.006	9.907	83,2
Milho em grão (1.000 t)	22.555	18.873	45,6
Soja (1.000 t)	39.731	6.465	14,0
Trigo (1.000 t)	1.760	473	21,2
Café em grão (verde) (1.000 t)	1.502	919	38,0
Leite de vaca (10 ⁶ litros)	8.719	11.849	57,6
Leite de cabra (10 ⁶ litros)	12	24	67,1
Ovos de galinha (10 ⁶ dúzias)	2.231	451	16,2

Fonte: IBGE (2006)

Além disso, de acordo com a segunda apuração do Censo Agropecuário de 2006, 29,7% do número de cabeças de bovinos, 51,2% das aves e 59% dos suínos são provenientes da agricultura familiar, que dispõe de cerca de 12,3 milhões de pessoas trabalhando nessas atividades (HOFFMANN, 2014).

Apesar de sua relevância, disputas acerca de projetos de desenvolvimento para o Brasil rural –que foram intensificadas a partir dos anos 2000 e ganharam força a partir de 2016, devido às mudanças ocorridas no cenário político – levaram a um processo de desmantelamento das políticas direcionadas à agricultura familiar. O termo desmantelamento é aqui utilizado como proposto por Bauer (et al, 2012, *apud* GRISA, 2020), no sentido de diminuição do número de políticas, de instrumentos utilizados por estas políticas, bem como da intensidade de tais instrumentos. Os primeiros sinais de desmantelamento começaram a se manifestar em 2013 e 2014, devido às crises que começaram a surgir no país, mas se potencializaram em 2016 e ganharam magnitude no governo Bolsonaro (GRISA, 2020)

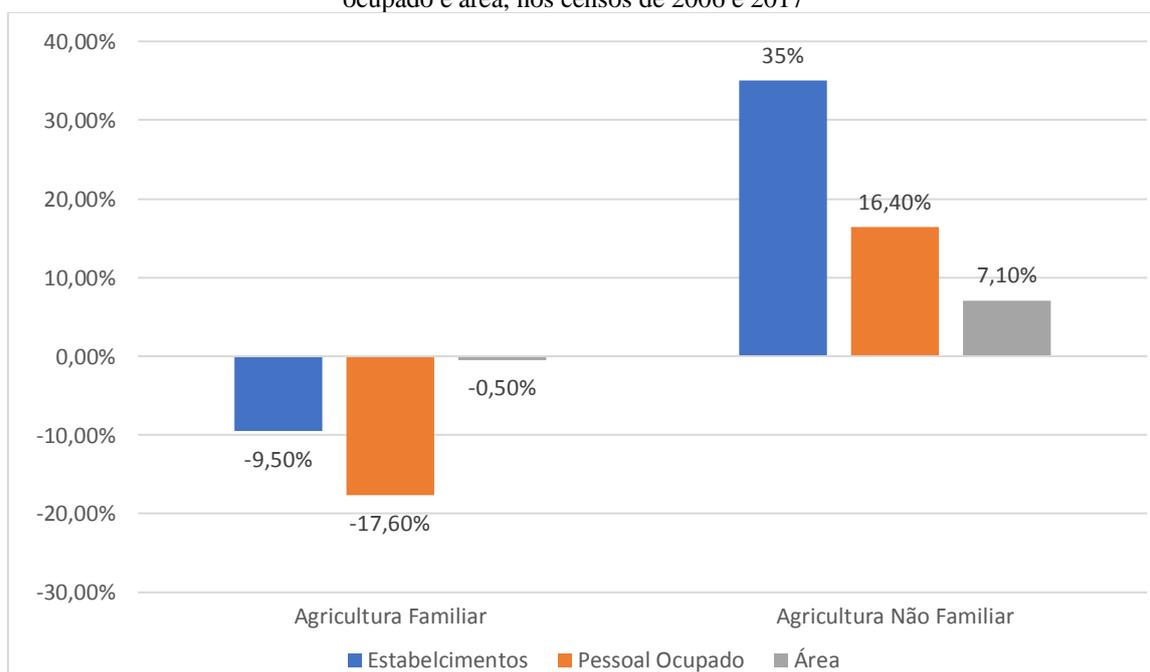
Partindo de um contexto político-institucional, é possível afirmar que o Estado brasileiro adotou um novo formato político a partir de 2016, especialmente após o governo interino de Michel Temer, que assumiu a Presidência depois da aprovação do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. A agricultura familiar sofreu enorme revés com as decisões tomadas pelo então Presidente. Em maio de 2016, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário² (MDA) e a transferência de suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que foi renomeado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), foi criada a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). A nova estrutura não foi efetiva em função de divergência políticas internas e a partir do Decreto nº 8.780/2016 as responsabilidades do extinto MDA e da SEAD foram transferidas integralmente para a Casa Civil (MATTEI, 2018). Além da extinção do MDA, é possível mencionar a eliminação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e das políticas de desenvolvimento territorial (GRISA, 2020)

Tais alterações afetam de forma significativa a importância que a agricultura familiar outrora ocupou na agenda governamental e no desenvolvimento nacional, e, por

² O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi o responsável, no governo federal, pela proposição e implementação das políticas públicas direcionadas à reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável e o fortalecimento do segmento rural constituído pelos agricultores familiares (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2022).

consequente, nas condições de vida de uma parcela significativa de brasileiros (PERIN, 2021). De acordo com dados obtidos através do Censo Agropecuário de 2017, expressos na Figura 1, os estabelecimentos classificados como de agricultura familiar sofreram uma redução de 9,5%, além de ser o único a ter redução de mão de obra. Ao passo que a agricultura não familiar contou com a criação de 702 mil postos de trabalho, a agricultura familiar perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores (IBGE, 2017).

Figura 1 – Agricultura Familiar e Não Familiar, Variações entre estabelecimentos agrícolas, pessoal ocupado e área, nos censos de 2006 e 2017³



Fonte: IBGE (2017)

A agricultura familiar, segundo o Censo Agropecuário de 2017, representa o maior contingente de estabelecimento agrícolas no Brasil (77%), porém, com se tratam de pequenas propriedades, a área ocupada por esses produtores é relativamente pequena, representando 23% da área agrícola total, equivalente a cerca de 80 milhões de hectares. Quando comparado aos grandes estabelecimentos, voltados principalmente à produção

³ É preciso lembrar que houveram alterações metodológicas nos censos de 2006 e 2017. Ressalta-se que no caso da contagem dos estabelecimentos agrícolas, as áreas não contínuas, exploradas por um mesmo produtor, foram consideradas como um único estabelecimento, desde que estivessem situadas no mesmo município. Dessa forma, observa-se uma tendência de reduzir o número total de estabelecimentos considerado as mesmas condições do censo anterior.

de *commodities* agrícolas de exportação, à exemplo da soja e do milho, a agricultura familiar responde por um valor de 23% da produção total do país (IBGE, 2017). O PRONAF, apesar de sua fundamental importância aos agricultores familiares, não se configura como única política pública relacionada à agricultura familiar. A partir dos anos 2000 foram implementados programas voltados à aquisição e distribuição de alimentos, que apresentam relação com os agricultores familiares. Tais iniciativas serão apresentadas a seguir.

4 AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE A FOME

Com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva para Presidente, em 2003, observou-se uma alteração nas estratégias de combate à fome no Brasil, especialmente no que tange ao espaço que passaram a ocupar na agenda do governo. O ponto de partida da mencionada mudança surgiu com a implantação do Programa Fome Zero, que propôs a elaboração de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Com a instauração do programa, foram articuladas políticas estruturais, como de transferência de renda, reforma agrária e emprego, políticas emergências de combate à fome e à miséria, assim como políticas locais de combate à pobreza (CRUZ, 2021).

As políticas públicas de segurança alimentar se apresentam como indispensáveis ferramentas de combate à fome, uma vez que se configuram como o meio pelo qual o Estado se organiza para atender às necessidades da população. No que diz respeito ao gasto social, as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional são classificadas como políticas focalizadas de combate à pobreza. Em função disso, muitos formuladores de políticas e pesquisadores sociais acreditam que a melhor política de combate à fome seja similar à política de combate à pobreza: ampliação do mercado de trabalho, além de gastos emergenciais (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010).

Os programas de alimentação escolar na América Latina surgiram na década de 1940 como uma das estratégias de proteção social direcionada às populações em situação de maior vulnerabilidade, objetivando reduzir a fome no curto prazo, diminuir os níveis de desnutrição, além de contribuir para a redução da evasão escolar (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010). Certamente, os Programas de Alimentação Escolar têm potencial para geração de meios para o desenvolvimento da produção local, desvinculando-a de crises setoriais e mantendo regularidade nas rendas da comunidade, garantindo, simultaneamente, o abastecimento alimentar. Em situações de alta nos preços dos alimentos, a dinamização local através da agricultura familiar tem potencial para evitar as crises de abastecimento e a falta de produtos essenciais à alimentação (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010).

No Brasil, a alimentação escolar também surge na década de 1940 e, inicialmente apresentava características similares àquelas implantadas nos demais países da região. Em 1979, foi incorporado o nome Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao longo das últimas décadas, este programa passou por diversas transformações, sendo uma das mais importantes a implementação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009,

que determina a obrigatoriedade de investir o mínimo de 30% dos repasses do Fundo Nacional da Educação em alimentos produzidos pela agricultura familiar (BRASIL, 2009). Em 2003, outro importante programa foi implementado no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa foi regulamentado pela Lei nº 10.696, e tem por objetivo principal a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar e sua distribuição às famílias em situação de insegurança alimentar, além da formação de estoques estratégicos de tais produtos. O PAA possibilita a formação de estoques públicos ou estoques organizados pelas organizações da agricultura familiar, para que os produtos sejam direcionados ao mercado de forma estratégica (ARANHA, 2010).

A criação do Projeto Fome Zero data de 2003, e partiu de um diagnóstico de que o Brasil carecia de uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria cerca de 27,8% da população. O Projeto, basicamente, buscava combater o problema da insegurança alimentar por meio da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, dado que o problema da fome no país tem maior relação com a falta de renda do que com a insuficiência de alimentos (GRAZIANO, GROSSI, FRANÇA, 2010; ARANHA, 2010). Sendo assim, a questão da fome no país exigia que o novo modelo de desenvolvimento econômico favorecesse o crescimento com distribuição de renda, visando ampliar o mercado interno brasileiro através da geração de mais empregos, além da melhoria dos salários e a recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Ademais, seria fundamental a criação de um grande conjunto de políticas públicas especificamente voltadas à garantia de acesso à alimentação a toda população, em especial que consigam atender às populações mais carentes (GRAZIANO, GROSSI, FRANÇA, 2010; ARANHA, 2010)

O Projeto também definiu que a segurança alimentar e nutricional deveria ser garantida de forma territorial, valorizando a economia local e regional. O conceito de Segurança Alimentar adotado pelo Brasil consta na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que afirma:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Como ilustrado na figura abaixo, as ações do Fome Zero encontram-se divididas em quatro eixos articuladores. O primeiro deles consiste na ampliação do acesso aos

alimentos, contando com programas Bolsa Família, PNAE, Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Cisternas, entre outros. O segundo eixo é voltado ao fortalecimento da agricultura familiar, contando especialmente com o PRONAF e o PAA. Em seguida, o terceiro eixo consiste na promoção de processos de inserção produtiva, por meio da qualificação social e profissional, economia solidária, microcrédito, entre outros. Por fim, a articulação, mobilização e controle social figura como o quarto e último eixo, composto pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), Conselhos e comitês de controle social, entre outros.

Figura 2 – Eixos, Programas e Ações do Programa Fome Zero



Fonte: Adaptado pelo autor (GRAZIANO, GROSSI, FRANÇA, 2010).

No presente estudo, se buscou efetuar uma análise mais pormenorizada de dois dos programas mencionados acima, o PNAE e o PAA. Primeiramente, será discutido o

Programa Nacional de Alimentação Escolar, considerando sua longevidade em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos. Em seguida, serão apresentadas as informações referentes ao PAA.

4.1. A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, SUAS DIRETRIZES E ALOCAÇÃO DE RECURSOS MONETÁRIOS TOTAIS E REGIONAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi implementado no Brasil em 1955. Todavia, este programa passou por considerável evolução em seus mais de 60 anos de existência. Inicialmente, se constituiu em uma simples campanha direcionada a um reduzido número de escolas e praticada em apenas alguns dias da semana, sendo que seus suprimentos eram restritos à disponibilidade proporcionada pelas doações de ajuda alimentar internacional e programas como o PL 480 norte-americano (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010). Tal apoio assumiu caráter universal em 1979, ampliando o PNAE a todo território nacional. No início da década de 1990 o programa passou a se estruturar estabelecendo algumas regras quanto às quantidades a serem fornecidas aos escolares, bem como valores nutricionais e o sistema de compras relacionado ao fornecimento. Por fim, em 1994, foi adotada a descentralização da gestão do programa, permitindo que seu controle se desse por parte da sociedade civil e as compras por meio de sistemas locais de abastecimento (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010).

A primeira ação do Programa Fome Zero divulgada pelo governo foi a ampliação do valor repassado para a alimentação escolar da pré-escola, em janeiro de 2003. O valor per capita da merenda da pré-escola passou de R\$0,06 para R\$0,013 por dia, o que beneficiou 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo país. Além disso, houve ampliação do benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber R\$0,18 per capita ao dia, beneficiando mais de 881 mil crianças de 0 a 3 anos. Outra ação foi o aumento do repasse em escolas indígenas de R\$0,13 para R\$0,34 per capita ao dia, beneficiando 116 mil alunos (ARANHA, 2010).

Até 2008, o PNAE teve, aproximadamente, 35 milhões de refeições oferecidas de forma gratuita nas escolas públicas do Brasil para crianças de 0 a 14 anos, do ensino fundamental. O valor repassado aumentou para 47 milhões em 2009, quando os alunos do ensino médio e do programa de educação jovens e adultos passaram a ser incluídos no programa (ARANHA, 2010).

Algumas alterações significativas são apresentadas na Lei nº 11.947/2009 e suas regulamentações, que reconhece a alimentação escolar como um instrumento de cumprimento do direito à alimentação adequada, a vinculação com a agricultura familiar, entre outros, além da Lei nº 11.947, que institui que ao menos 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos estados e municípios devem ser direcionadas à aquisição direta de produtos da agricultura familiar. Desse modo, destaca-se que o Brasil foi um dos pioneiros entre América Latina e Caribe e da África a aprovar uma lei de alimentação escolar, além de permitir a institucionalização da aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar para as escolas, tornando-se uma referência aos programas de alimentação escolar (SCHWARTZMAN, 2017). Dentre os países analisados no documento “*Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe*” o Brasil é o único que apresenta um desenho do Programa de Alimentação Escolar de caráter universal, no qual a totalidade de crianças que frequentam a rede pública, nos níveis de pré-escola e educação primária, recebem refeições (ALMEIDA FILHO, RAMOS, 2010).

O atual valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino e consta no Quadro 2.

Quadro 2 – Valor repassado aos Estados e Municípios por aluno (por dia letivo)

Modalidade de Ensino	Valor (em R\$)
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino Integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no Contraturno	0,53

Fonte: FNDE (2022)

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O acompanhamento e fiscalização do programa é de responsabilidade da sociedade civil, que o faz por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2022).

A Tabela 1 apresenta os recursos financeiros empregados no PNAE e sua relação com o número de alunos atendidos. É possível verificar uma constante evolução nos investimentos, que contribui com o eventual aumento do número de alunos atendidos pelo programa.

Tabela 1 – Dados Financeiros do PNAE

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)
2003	0,954
2004	1,025
2005	1,266
2006	1,500
2007	1,520
2008	1,490
2009	2,013
2010	3,034
2011	3,051
2012	3,306
2013	3,542
2014	3,693
2015	3,759
2016	3,421
2017	3,922
2018	4,018
2019	4,950
2020	4,306
2021	4,161

Fonte: FNDE (2022)

Observando os dados da Tabela 1, é possível verificar que os recursos investidos no programa apresentaram crescimento constante no valor nominal, com exceção dos anos 2016, 2020 e 2021, em que houve uma redução no valor direcionado ao programa.

4.2. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: VINCULAÇÕES INTERSETORIAIS E EVOLUÇÃO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS MONETÁRIOS TOTAIS E REGIONAIS

O Programa de Aquisição de Alimentos, criado por sugestão do Conselho

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁴ (CONSEA), é um dos principais exemplos de programa intersetorial que estabelece elos entre a oferta de alimentos originados na produção familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos, bem como para a formação de estoques (ARANHA, 2010). No início do Programa Fome Zero, surgiu o argumento que para garantir maior acesso à alimentos pela população, seria necessário promover uma ampliação da oferta, o que evitaria uma potencial escassez e o aumento dos preços. Além disso, foi apontado o fato de que a pobreza no campo estaria intimamente vinculada às dificuldades que envolvem desde a falta de um mercado consumidor garantido, bem como de dificuldades de acesso de agricultores familiares ao crédito e à assistência técnica (ARANHA, 2010)

Sendo assim, o aumento da demanda gerado pelo Fome Zero deveria ser suprido pela oferta adicional da agricultura familiar, que receberia o apoio de políticas públicas, visando a superação das dificuldades enfrentadas por estes agricultores. Em função disso, foi criado um Grupo de Trabalho no CONSEA que constitui a proposta do Plano de Safra da Agricultura Familiar e, por fim, criou o PAA. O Programa é considerado por alguns especialistas o melhor exemplo de programa que exercita a intersetorialidade, uma vez que tem participação desde a produção até o consumo daquelas populações com maior vulnerabilidade (ARANHA, 2010).

Os alimentos adquiridos com os recursos federais são destinados ao abastecimento de dois conjuntos de iniciativas públicas: a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e na composição de Cestas de Alimentos. A primeira dessas iniciativas é composta por Restaurante Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos e são, majoritariamente, operadas pelos municípios. A composição de cestas, por sua vez, é um programa do Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela distribuição de alimentos a determinados grupos populacionais, além de contribuir na complementação do PNAE (LEÃO, 2013). O potencial do PAA passou a ser ainda mais explorado a partir de 2009, com a Lei nº 11.947, que determina que ao menos 30% das compras do PNAE tenham origem na agricultura familiar (ARANHA, 2010).

O PAA permitiu que muitos agricultores acessassem um mercado até então inexistente em algumas economias locais. Em função dos benefícios provenientes de tal

⁴ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi criado em 1993, por meio do Decreto nº 807/93. O CONSEA recebeu a tarefa de articular as instâncias do governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (ONGs e movimentos sociais) na revisão dos programas federais em vigor e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria. (IPEA, ver o ano).

programa, os recursos destinados à execução do PAA pela Companhia Nacional de Abastecimento apresentaram incremento significativo em seus primeiros 10 anos de funcionamento (GONZAGA, 2015).

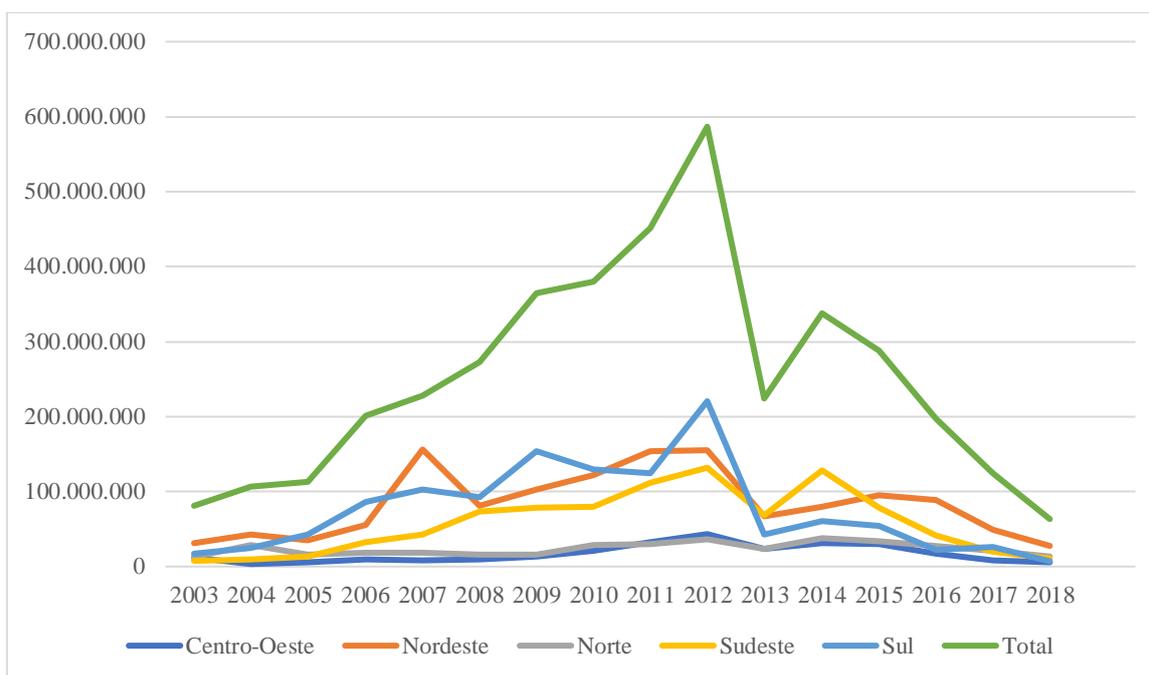
A partir dos dados expostos na Tabela 2, é possível auferir uma evolução ininterrupta de recursos financeiros alocados ao PAA entre os anos de 2003 e 2012. As regiões Nordeste e Sudeste apresentaram um aumento significativo nos valores investidos entre 2007 e 2008, ao passo que as regiões Sul e Norte apresentaram um decréscimo.

Tabela 2 – Evolução dos recursos financeiros (R\$) aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2018, por região.

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
2003	12.238.974	31.672.408	12.836.912	7.603.655	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	156.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.903	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.115.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	95.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
2017	8.858.337	48.870.701	20.628.993	19.644.592	26.706.879	124.708.502
2018	5.392.765	27.560.385	13.025.289	10.280.649	7.070.990	63.330.078
TOTAL	276.002.946	1.237.737.933	362.276.438	925.566.617	1.206.840.162	4.020.424.100

Fonte: Conab (2018)

Figura 3 – Evolução dos recursos (R\$) aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2018, por região



Fonte: Conab (2018)

A partir do ano de 2015 a redução dos valores investidos no PAA foi constante, sendo que o ano de 2016 apresentou o menor valor total investido desde a implementação do programa.

4.3. O PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR DO BRASIL: DA ASCENÇÃO À CRISE

O avanço e a consolidação das políticas de segurança alimentar, tais como o PNAE e o PAA, promoveu um diálogo entre os setores da educação, viabilizando fortalecer os mencionados programas. Sendo assim, é possível perceber que existe um forte conjunto de políticas públicas que possibilitam a inclusão de agricultores familiares no mercado e que, simultaneamente, asseguram uma alimentação adequada às famílias em maior vulnerabilidade (LEÃO, 2013).

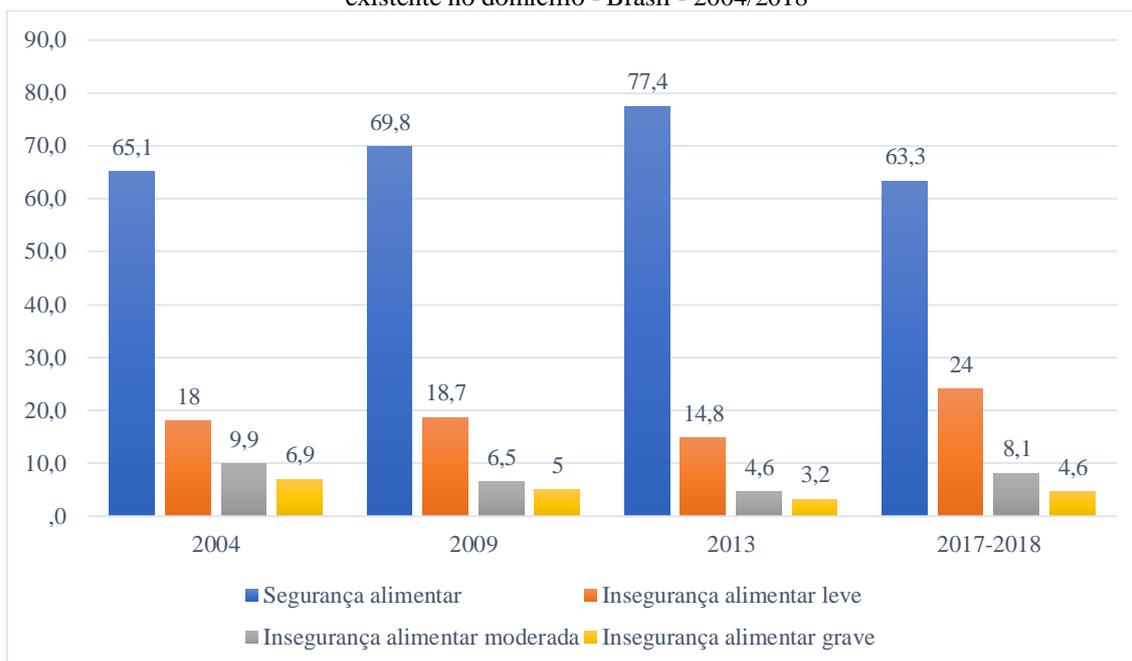
As políticas anticíclicas e o funcionamento de uma institucionalidade robusta de programas de segurança alimentar passaram por um deterioramento diante do cenário de instabilidade política que se instalou a partir de 2014 (GALINDO *et al*, 2021). A rede de apoio oferecida por tais políticas foi capaz de aliviar os efeitos das crises econômicas

sobre os mais pobres, como ocorreu imediatamente após a crise financeira internacional em 2008 (GALINDO et al, 2021). Durante este período, a agenda pública sofreu alterações, baseadas especialmente na flexibilização e depreciação de certos direitos sociais, à exemplo das leis trabalhistas, da previdência social e a política de valorização do salário-mínimo (SILVA, 2018).

Além disso, as políticas e programas direcionados à redução das desigualdades sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), foram enfraquecidos (SILVA, 2018). A crise política também foi responsável pelo enfraquecimento da estrutura institucional e de relevantes políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar, o que abalou a agenda de alimentação, à exemplo da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016, além de um baixo investimentos nos programas do PAA e do PNAE (GALINDO et al, 2021). Tais políticas são reconhecidas mundialmente como ações bem-sucedidas na busca pela erradicação da fome, sendo assim, seu enfraquecimento dificulta que indivíduos em situação vulnerável tenham acesso a alimentos, além de prejudicar os agricultores familiares que contavam com essa fonte de escoamento da produção (ALPINO et al, 2020).

Segundo dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2013), como expresso na Figura 4, entre 2003 e 2013 houve uma melhora na segurança alimentar, que passou de 65,1%, em 2004, para 77,4%, em 2013, o que corresponde a um aumento de 12,3 pontos percentuais, assim como uma redução gradativa da insegurança alimentar moderada e grave. A insegurança alimentar leve apresentou um aumento de 0,7% entre os anos de 2003 e 2009, passando por uma redução em 2013 e um aumento significativo no biênio 2017/2018. Esses resultados mostram que mesmo antes da Pandemia do Coronavírus, a insegurança alimentar no Brasil vinha crescendo vertiginosamente.

Figura 4 – Distribuição percentual dos domicílios particulares⁵, por situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil - 2004/2018



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013, POF 2017-2018.

Apesar de 2013 ter registrado o melhor nível de segurança alimentar da PNAD – 2013, avaliado em 77,4%, os dados divulgados pela Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018 (POF – 2017/2018) revelam que apenas 63,3% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar em 2017-2018, conforme explicitado no Figura 4. O cenário da fome no país passou por um agravamento com a pandemia do novo coronavírus, tal período será analisado no capítulo seguinte.

⁵ É o domicílio em que o relacionamento entre seus ocupantes é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência (IBGE, 2010).

5 AS CONSEQUÊNCIAS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO TRIÊNIO 2019, 2020 E 2021

5.1. ASPECTOS GERAIS DA PANDEMIA DA COVID-19: UM RELANCE

No início do ano de 2020 o mundo foi abalado pela transmissão do novo coronavírus, responsável por provocar a Covid-19, uma doença altamente transmissível e com elevadas taxas de mortalidade. Em função da insuficiência de conhecimento científico acerca da doença, somada à sua acelerada expansão, a definição de estratégias para seu enfrentamento é cercada de incertezas (ALPINO et al, 2020). Com o objetivo de conter o avanço da doença, a Organização Mundial da Saúde (OMS) estimulou a adoção de medidas preventivas indicadas pelos cientistas, que consistiam em distanciamento e/ou isolamento social, além do uso de máscaras e constante higienização das mãos. A partir dessas ações seria possível deter o crescimento de mortos e infectados até que fosse descoberta uma cura para a doença, ou um tratamento mais eficiente (CRUZ, 2021).

No Brasil, foram priorizadas ações capazes de promover o controle do alastramento do vírus, através da Lei nº 14.019 de 2020. Nesta Lei foram definidas as diretrizes mais gerais, com destaque aos profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, entre eles figuram os profissionais da área da saúde, da área de segurança pública, da limpeza, de serviços funerários, da cadeia de produção de alimentos e bebida, entre outros.

O comércio, os serviços de atendimento como salões de beleza, academias, restaurantes, feiras, entre outros, não qualificados como essenciais em um primeiro momento da pandemia⁶, tiveram de ser fechados, ou tiveram seu atendimento reduzido. Perante tais limitações, as condições de vida e trabalho de parte significativa da população foram agravadas em função das insuficiências pré-existentes nos sistemas de proteção social, principalmente no setor da saúde, e pela ausência de respostas imediatas e efetivas do Estado perante as demandas trazidas pela pandemia (PENSSAN, 2022). Sendo assim, os impactos provocados pela nova pandemia do coronavírus foram palpáveis e acirraram a crise econômica e política vigente no país (CRUZ, 2021).

⁶ A partir do decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, a lista de serviços classificados como essenciais teve um aumento, passando a contar com atividades de comércio de bens e serviços, salões de beleza, academias, entre outros.

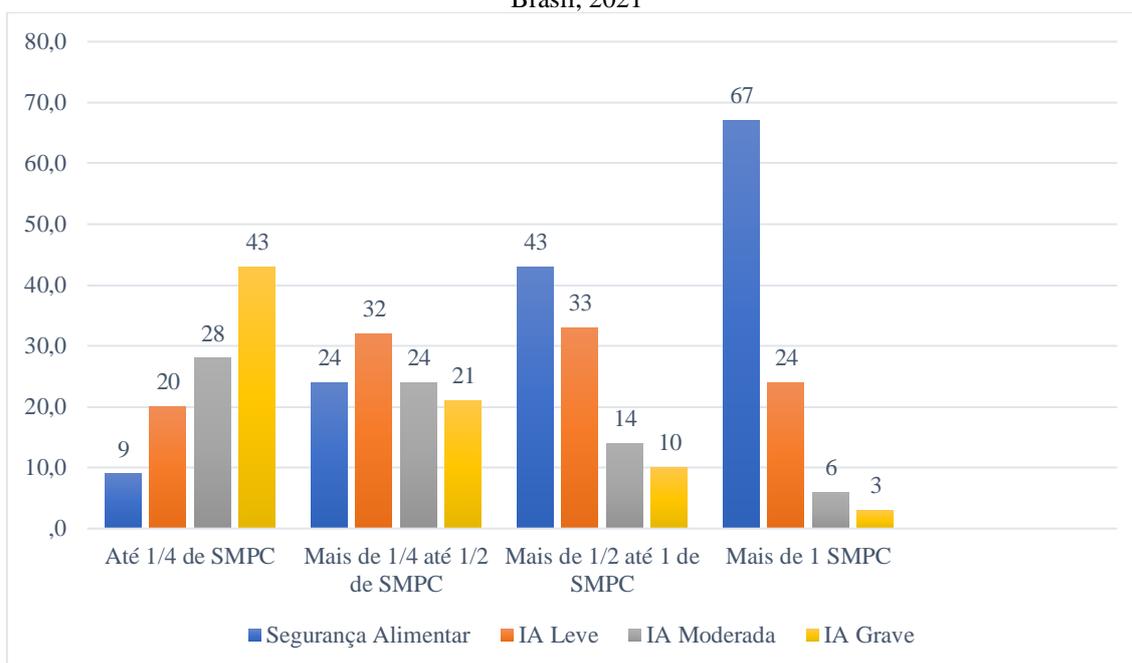
As taxas de desemprego e informalidade, que já se mostravam em alta, apresentaram crescimento, produzindo um custo social grave às famílias mais vulneráveis, que, geralmente, têm rendimentos provenientes do mercado de trabalho informal (IPEA, 2022). A renda do trabalho das famílias mais pobres passou a diminuir diariamente em 2020, em função da expansão da pandemia, o que levou à redução dos gastos com bens essenciais, como alimentos, medicações e moradia (IPEA, 2022).

Os impactos da COVID-19 não se restringem a problemas na saúde pública, apesar dessa incidência caracterizar sua inicial afetabilidade. Trata-se de um choque adverso que se expandiu para outros setores, pois, envolve custos, e a particularidade dessa situação por exigir isolamento social, rapidamente afetou a economia e, por conseguinte, a sociedade em sua quase totalidade.

5.2. VINCULAÇÕES ENTRE A INSEGURANÇA ALIMENTAR E RENDIMENTO FAMILIAR NO PERÍODO PANDÊMICO

É no contexto da Pandemia da Covid 19 que se exacerbam problemas que já vinham se deteriorando tal como a fome e a insegurança alimentar, em grande medida isso decorre da queda do rendimento familiar. Existe, portanto, uma estreita relação entre o rendimento familiar e a Segurança Alimentar, sendo este um indicador adequado para monitorar o padrão de acesso aos alimentos pela população (PENSSAN, 2022). Conforme expresso na Figura 5, no fim do ano de 2020, a fome era realidade em 1 a cada 5 domicílios (cerca de 22%) que apresentavam uma renda familiar de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita (SMPC). A Insegurança Alimentar moderada estava presente em 1 a cada 4 domicílios. Contudo, entre o fim de 2020 e o início de 2022, a proporção de famílias em Segurança Alimentar nesta mesma faixa de rendimentos sofreu redução significativa. Nos domicílios que enfrentam extrema pobreza, a fome dobrou (PENSSAN, 2022).

Figura 5 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021



Fonte: PENSSAN (2022)

Ademais, os problemas da fome e insegurança alimentar afetaram as instituições de ensino. As escolas e universidades, não incluídas na lista de serviços essenciais, tiveram de se adaptar à nova realidade, portanto, o cenário não se mostrou favorável. Para viabilizar o ensino remoto-domiciliar, uma vez que a presença dos estudantes se tornou inviável, as instituições de ensino passaram a contar com situações adversas tais como: falta de recursos tecnológicos (incluindo computadores, conexão, *tablets*, etc) e a falta de um espaço e auxílio adequados foram fatores limitantes do desenvolvimento das propostas educativas (ARAÚJO et al, 2022).

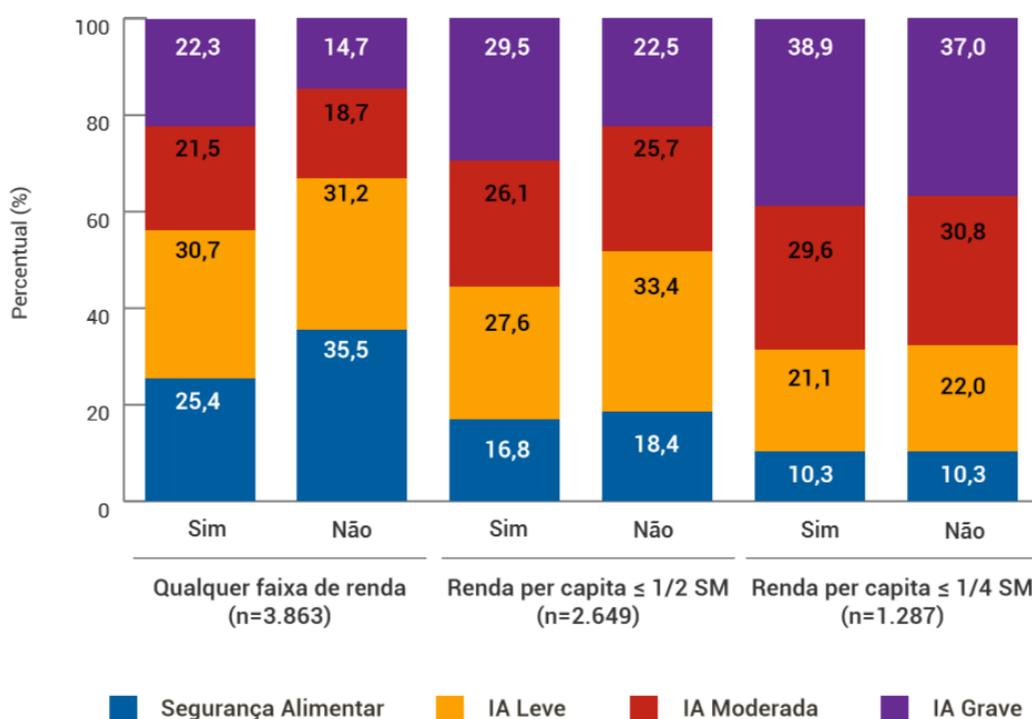
5.3. A PANDEMIA DA COVID-19, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O PNAE

Com a Pandemia da Covid 19, além das consequências na educação, os escolares também sofreram com o acesso a alimentos promovido pelo PNAE. Diante do grave cenário da fome que afeta o país em todas as regiões brasileiras, os atendimentos aos alunos matriculados nas unidades de ensino, que eram atendidos pelo PNAE e, por conseguinte, acessaram alimentos distribuídos nas escolas, foram interrompidos. Mesmo com o ensino remoto, a manutenção do acesso à alimentação escolar deveria ser garantida

via entrega de alimentos ou cartões de alimentação. Contudo, a falta de orientações acerca das estratégias para uso e execução do PNAE, à exemplo dos recursos alimentares para os escolares em atividades remotas, resultou em prejuízos para a segurança alimentar deste público. Apesar da universalidade do programa, o modo e a periodicidade das distribuições de alimentos ficou à critério da gestão local, não havendo coesão entre os Estados e Municípios acerca do atendimento aos alunos (FNDE, 2022).

Segundo dados da PENSSAN, apresentados na Figura 6, nos domicílios em que houveram alunos com acesso ao PNAE os índices de segurança alimentar (SA) foram menores se comparado aos domicílios que nenhum integrante da família teve acesso ao programa. Por outro lado, a insegurança alimentar grave e moderada, foram menores nos domicílios em que algum integrante acessou o PNAE. Já nos domicílios de baixa renda ($\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ SMPC) e de muito baixa renda (menos que $\frac{1}{4}$ SMPC) praticamente não houve diferença entre os que acessaram e não acessaram o PNAE em qualquer dos quatro extratos analisados na Figura 6.

Figura 6 – Acesso (em %) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em domicílios com algum morador/a matriculado/a na rede pública de ensino, segundo a renda per capita das famílias e Segurança Alimentar/níveis de Insegurança Alimentar (IA), Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

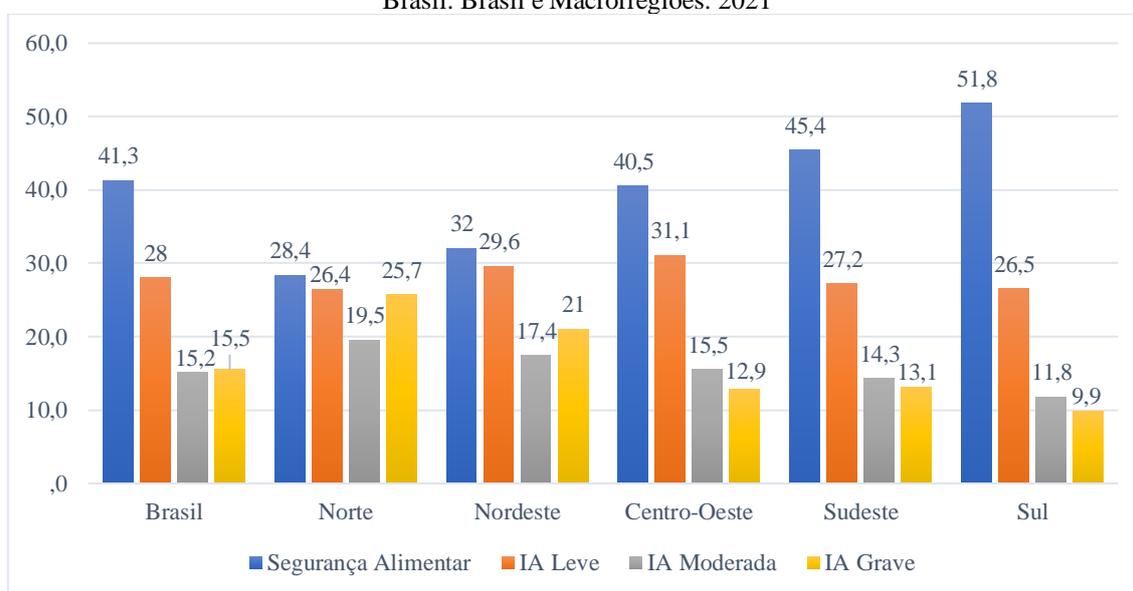


Fonte: PENSSAN (2022)

5.4. A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E A AGRICULTURA FAMILIAR

Quanto à distribuição regional da fome, é possível perceber que o retrato atual dos níveis de Segurança e Insegurança Alimentar não diferem do mapa da fome apresentado por Josué de Castro ainda na década de 1940. As regiões Norte e Nordeste concentram os maiores percentuais de IA Grave e IA Moderada, além de apresentarem os menores níveis de SA. As regiões Sul e Sudeste são aquelas com maiores percentuais de SA, além de apresentarem índices de IA grave relativamente baixos, como expresso na Figura 7.

Figura 7 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar no Brasil. Brasil e Macrorregiões. 2021

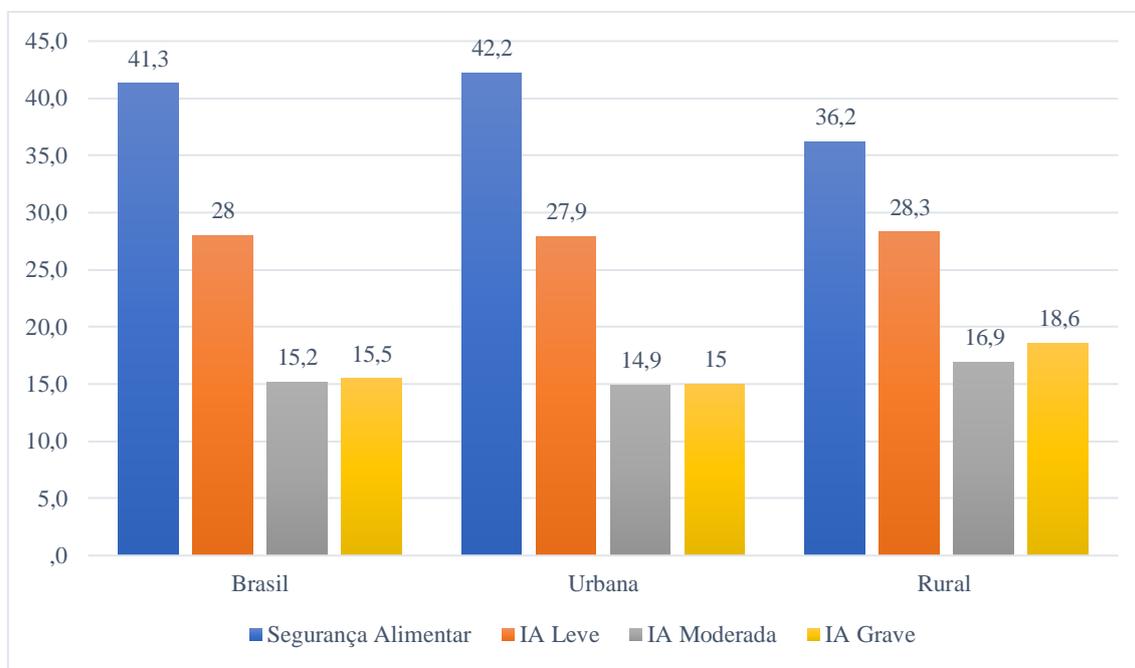


Fonte: PENSSAN (2022)

Averiguando a situação a partir de um prisma mais amplo, como é possível auferir a partir do Figura 8, em 2021 apenas 41,3% dos domicílios brasileiros tinham plena garantia de acesso aos alimentos. A insegurança alimentar leve se manifestou em 28% dos domicílios, ao passo que a insegurança alimentar moderada e grave estava presente em, respectivamente, 15,2% e 15,5% dos domicílios. A situação dos moradores das áreas rurais se mostrou mais grave em comparação àqueles da área urbana, uma vez que apenas 36,2% dos domicílios rurais estavam em situação de segurança alimentar. Além disso, as

formas mais severas de insegurança alimentar foram também prevalentes nos domicílios rurais (PENSSAN, 2022).

Figura 8 – Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). 2021



Fonte: PENSSAN (2022)

Apesar dos percentuais revelarem a situação crítica da população da área rural, o contingente de famintos se encontra na região urbana, cerca de 27 milhões. A população da área urbana se apresenta em ambos os extremos da fome, com a maior quantidade de habitantes em situação de segurança alimentar e em situação de insegurança alimentar, em relação aos habitantes da área rural, como expresso no Quadro 3.

Quadro 3 – Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA) por Moradores (por mil habitantes) – 2021

	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave
Brasil	88.160	59.667	32.387	33.103
Urbano	77.158	51.031	27.212	27.405
Rural	11.032	8.635	5.165	5.681

Fonte: PENSSAN (2022)

No caso dos agricultores familiares, os impactos da pandemia da Covid-19 foram percebidos de forma imediata devido às medidas de distanciamento adotadas pelo Governo Federal, bem como o fechamento de estabelecimentos comerciais, restaurantes, proibição de realização de feiras, limitação de circulação entre municípios e estados, além da suspensão de aulas presenciais em escolas e universidades (GRISA, 2020). Além disso, a falta de alunos nas instituições de ensino foi utilizada como justificativa para a quase eliminação das compras de alimentos da agricultura familiar, via PNAE (PENSSAN, 2022). Milhares de agricultores familiares perderam seus principais canais de comercialização bruscamente, sendo assim, apesar de análises realizadas de forma geral apontaram que a agricultura e o setor do agronegócio não foram profundamente afetados pela pandemia, a análise de grupos sociais indica que a agricultura familiar não passou ilesa pela crise gerada pela Covid-19 (GRISA, 2020).

É possível visualizar a situação a partir dos dados apresentados no Quadro 4, que permite identificar que as formas mais severas de insegurança alimentar (IA grave e moderada) estavam presentes em cerca de 38% dos domicílios de agricultores familiares/produtores rurais brasileiros.

Quadro 4 – Distribuição percentual da condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar de domicílios de agricultores familiares/produtores rurais (em porcentagem), no Brasil e macrorregiões rurais 2021/2022

Brasil rural e microrregiões rurais	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave
Brasil (n=435)	30,4	31,8	16,1	21,8
Norte	20,1	25,3	14,4	40,2
Nordeste	16,4	40,0	21,0	22,6
Centro-Oeste	32,6	28,8	22,1	16,5
Sudeste	60,6	17,3	6,5	15,6
Sul	70,2	16,0	3,5	10,3

Fonte: PENSSAN (2022).

A alta nos preços dos alimentos, percebida rapidamente pelos consumidores, não foi concomitante com a valorização de alimentos entre os produtores, sendo que a queda nos preços da agricultura familiar provocou a IA em maiores proporções nessas famílias. (PENSSAN, 2022). É possível observar que o Norte apresenta mais de 40% dos domicílios de agricultores familiares em situação de IA grave, ao passo que as demais

regiões apresentam níveis de IA Grave significativamente inferiores.

No que diz respeito às ações tomadas pelo Governo frente aos desafios provocados pela Covid-19, é possível indicar o “Auxílio Emergencial” como principal medida. O enfraquecimento das políticas voltadas à Segurança Alimentar apresenta-se como fatores contribuintes ao cenário desfavorável no qual se encontram as populações mais vulneráveis. No primeiro dia do governo do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, houve a extinção do CONSEA, além disso, a institucionalidade federal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) passou por um desmonte (IPEA, 2022). Algumas ações remaneceram, porém, tiveram seu *modus operandi* alterado ou enfraquecidos, prejudicando sua efetividade. É possível elencar, por exemplo, a redução em termos reais das verbas alocadas no PNAE, no PAA, ao Bolsa Família, entre outros (IPEA, 2022)⁷.

O Programa de Aquisição de Alimentos foi extinto em 2021, substituído pelo programa Alimenta Brasil, analistas sobre o tema classificam o novo programa como “frágil” em suas concepções e objetivos, além de ter uma abrangência de populações limitada (PENSSAN, 2022). O Programa Bolsa Família passou por processo semelhante, substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final do ano de 2021 (IPEA, 2022).

⁷ O “Auxílio Emergencial”, lançado em 2021, tinha por objetivo amenizar economicamente os efeitos da pandemia, com parcelas no valor de R\$600,00, direcionadas às populações mais severamente afetadas pela crise econômica. Posteriormente as parcelas passaram a ser de R\$300,00, acabando em 2021 com parcelas no valor de R\$200,00. (CRUZ, 2021)

6 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA VINCULAÇÃO ENTRE CRESCIMENTO ECONOMICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PNAE E PAA E IMPLICAÇÕES DA INFLAÇÃO NOS PREÇOS DE ALIMENTOS

O crescimento e o desenvolvimento possuem definições distintas. Todavia, o crescimento é condição básica para que haja desenvolvimento, de tal modo que a continuidade do crescimento pode redundar em com maior facilidade o desenvolvimento. O desenvolvimento é alcançado quando existe uma sólida articulação entre um sistema nacional de inovação maduro, um sistema de seguridade social de qualidade e de acesso universal, um sistema financeiro funcional e um modelo macroeconômico eficiente, ou seja, é aquele que promove crescimento com estabilidade (SICSÚ, MIRANDA, 2009). Além disso, a democracia parece essencial para alocar recursos a fim de garantir o bem estar social e uma construção institucional capaz de respeitar as prioridades, diversidades e a redução da exclusão social.

Após essa breve abordagem, o que se quer discutir de forma preliminar é a hipótese descrita na parte introdutória deste estudo, que sugere que uma inflexão na trajetória evolutiva do PIB poderia resultar em uma queda de alocação de recursos financeiros para às políticas públicas, neste caso representadas pelo PAA e o PNAE.

Tabela 3 – PIB a Taxas de Mercado Anual. 2003 - 2021

Ano	PIB Real (%)
2003	1,1
2004	5,8
2005	3,2
2006	3,9
2007	6,1
2008	5,1
2009	-0,1
2010	7,5
2011	4,0
2012	1,9
2013	3,0
2014	0,5
2015	-3,5
2016	3,3
2017	1,3
2018	1,8
2020	-3,9
2021	4,6

Fonte: IPEA (2022)

Foi visto na seção 4. 2, Tabela 2, que a média dos gastos financeiros do governo com o PAA nos 4 anos iniciais da década de 2010 foi de 494.965.216 e, em 2015 o valor caiu 41,91% em relação à essa média e foi reduzindo, crescentemente a cada ano, até o final da década. Em 2015, o PIB teve o maior recuo histórico desde 2003, ou seja, atingiu o percentual de -3,5%. Assim, a hipótese apresentada neste trabalho fica corroborada, uma vez que ficou evidente a relação entre o comportamento evolutivo do PIB e das despesas nas políticas públicas, também sugerida por Almeida Filho e Ramos (2010). Todavia, a evolução dos gastos com o PNAE não reforça esses resultados (Vide a Tabela 1 na seção 4.1). Isso se deve a duas características do programa: (i) a alimentação escolar é um direito garantido por lei, como um programa complementar à educação e, em função de tal determinação, que consta na Constituição Federal, o Estado tem a obrigação de prover, promover e garantir que os estudantes tenham acesso a alimentação durante o período em que estiverem matriculados nas escolas (FNDE, 2022); (ii) como a quantidade de alunos que têm direito ao recurso é determinada pelo Censo Escolar, realizado no ano anterior ao atendimento, não cabe ao estado definir quantos alunos tem direito ao recurso, uma vez que o PNAE é um programa de caráter universal, e, mesmo durante o período da pandemia, tem por obrigação atender à totalidade dos alunos matriculados na educação básica pública. (FNDE, 2022).

A tabela 4 apresenta a evolução anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) uma vez que, tal variação permite compreender a maior ou menor capacidade de acesso alimentar pela população.

Tabela 4 – Variação Anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (%) – 2003 a 2021

(Continua)

Ano	Variação Acumulada no Ano
2003	9,3
2004	7,6
2005	5,69
2006	3,14
2007	4,46
2008	5,9
2009	4,31
2010	5,91
2011	6,5
2012	5,84
2013	5,91
2014	6,41

(conclusão)

2015	10,67
2016	6,29
2017	2,95
2018	3,75
2019	4,31
2020	4,52
2021	10,06

Fonte: IPEA (2022).

A Tabela 4 mostra que a variação percentual do IPCA no interregno de 2003 à 2021 apresentou-se de forma discrepante tendo apresentado em 2017 a inflexão mais pronunciada. Em 2015, o IPCA atingiu o maior percentual o que é explicado pelos efeitos de reajuste de preços da economia⁸ e, certamente pela instabilidade política (BACEN, 2015). É importante reter que as alterações no IPCA afetam os preços, e, por conseguinte, reduzem o poder de compra da população. O encarecimento dos produtos, serviços e habitação foram rapidamente percebidos pela população, de acordo com o IBGE, a inflação em 2020 alcançou 4,52%, maior índice registrado desde de 2016 – de 6,29%, o que provocou um aumento de 14,09% no preço dos alimentos e bebidas (GALINDO et al, 2021). Outros itens fundamentais da cesta básica tiveram aumento expressivo, com destaque ao óleo de soja (103,79%), arroz (76,01%), batata inglesa (62,27%), tomate (52,76%), entre outros. (GALINDO et al, 2021).

Pode-se notar (Tabela 3), que no período da pandemia observou-se um importante queda no PIB do país. É possível averiguar, com base nos dados da Tabela 3 e da Tabela 2, que apresenta os investimentos direcionados ao PAA, que existe uma relação entre a queda no PIB e a redução dos recursos do Programa. É possível afirmar, ainda, que a recuperação do PIB não necessariamente reflete em um aumento dos recursos investidos no PAA.

7 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo central apresentar a evolução das políticas públicas de segurança alimentar e de combate a fome no Brasil enfatizando sua

⁸ A evolução do IPCA em 2015 pode ser associada, em grande parte, aos efeitos de dois importantes processos de ajustes de preços relativos na economia – realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e realinhamento dos preços administrados em relação aos livres. (Boletim do BACEN, p. 15).

capacidade de reduzir a fome e insegurança alimentar após os anos 2000, a partir de uma revisão literária, documental e da análise de uma base de dados secundários do censo agropecuário do IBGE, da Conab e do FNDE. O aporte teórico revisado, à luz desses dados, permitiu compreender não apenas a importância das políticas públicas específicas para o caso, isto é sua essencialidade no combate à fome e insegurança alimentar no país, mas sobretudo que há um conjunto de variáveis relevantes que devem ser analisadas, como os níveis de investimento em políticas públicas, as alterações na inflação e no PIB, a perda de poder de compra dos brasileiros, etc., e que cada uma delas contribui para atenuação ou agravamento no período de sua implementação e consolidação.

Foi visto que as políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil tiveram início na década de 1940, com um programa direcionado à alimentação escolar, posteriormente denominado PNAE. Contudo, somente a partir de 2003, com as iniciativas do programa Fome Zero, criado durante o governo Lula, as políticas voltadas ao combate à fome e a Insegurança Alimentar passaram a receber suporte de um robusto arcabouço teórico e legal e, se consolidaram no país. Neste contexto, o Programa Fome Zero promoveu a criação e o desenvolvimento de diversas políticas, voltadas ao acesso à alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, entre outros. Dentre as políticas componentes do Fome Zero, receberam destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos, em função de sua íntima relação com a oferta alimentar e seu relacionamento com a agricultura familiar.

O PNAE constituiu-se como o mais antigo entre as políticas públicas de segurança alimentar, e tem sido de suma importância para a garantia de uma alimentação de qualidade aos estudantes desde sua implementação. Após a implantação da Lei nº 11.947/2009, que define que ao menos 30% dos alimentos sejam provenientes da agricultura familiar, seu potencial passou a ser ainda mais importante, contribuindo não apenas para a manutenção de renda das famílias envolvidas com o programa, mas sobretudo, permitindo garantia de alimentos saudáveis aos alunos. O PNAE contribui para reconhecimento de que é possível promover políticas capazes de melhorar as condições de vida dos agricultores familiares, uma vez que cria um mercado institucional que garante a possibilidade de venda de sua produção.

O Programa de Aquisição de Alimentos, por sua vez, criado no âmbito do Fome Zero, tinha como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar e a distribuição de alimentos aos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade. No entanto, observou-se ao longo do tempo um expressivo declínio na canalização de recursos financeiros para o

fomento deste Programa. Desde sua implementação, o período de 2009 a 2012 foi o de maior volume de recursos direcionados ao programa (R\$ 445.325.758) na média anual. No triênio de 2016 a 2018 apresentou o menor volume médio anual de recursos (R\$128.538.433), o que representa uma queda percentual de 71,13%.

A redução dos índices de Insegurança Alimentar foi concomitante com a atuação do PAA, conforme expresso pelos relatórios da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 a 2013, revelando sua contribuição para com o objetivo de aumento dos níveis de Segurança Alimentar das famílias, que atingiu um percentual de 77,4% em 2013. A Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 revelou uma redução de 14,1% nos índices de Segurança Alimentar, além de um aumento percentual em todos os níveis de Insegurança Alimentar, comparativamente ao ano de 2013.

Concorda-se com Cruz (2021) e o IPEA (2022), que defendem a ideia de que após a consolidação e estruturação das políticas de SAN no Brasil, fortalecidas a partir de 2003, o cenário de instabilidade política, iniciado em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff, foi precursor de um desmonte de algumas políticas públicas durante o governo Temer e acentuado durante a gestão Bolsonaro, provocando grandes retrocessos sociais. Além do anterior, os impactos provocados por tal conjuntura, a pandemia do novo coronavírus agravou o quadro já em curso, dada a ausência do Governo Federal na gestão política e técnica da pandemia, que não forneceu amparo aos entes federativos e os impeliu ao protagonismo no combate ao vírus e seus desdobramentos.

Com a extinção do CONSEA, em 2019, e do PAA, em 2021, além do enfraquecimento da institucionalidade que outrora fortaleceu a busca pela Segurança Alimentar, é possível identificar um certo descaso com as iniciativas de combate à fome no país. A ausência de uma forte presença federativa e o comprometimento do desenvolvimento das atividades humanas em função do afastamento social, provocou impactos nas condições de vida da população, expondo a vulnerabilidades os segmentos mais pobres e intensificando a situação de fome no Brasil.

Vislumbrou-se que, a partir dos dados informados pela Rede PENSSAN, através do II Vigisan, mais de 33 milhões de pessoas passavam fome em 2021, cerca de 15,5% da população, e, assim como na obra Geografia da Fome, de Josué de Castro, o mapa da fome não se apresenta com grande discrepância daquele apresentado em 1984. Apesar dos dados indicarem a precarização das condições alimentares para o país de forma geral, observou-se a existência de expressiva desigualdade entre as diferentes regiões brasileiras. Os proeminentes níveis de IA Grave e Moderada nas regiões Norte e Nordeste,

comparativamente às demais regiões, manifestam desigualdades desencadeadas por dinâmicas socioeconômicas e políticas locais e de distribuição da riqueza nacional. A convivência com a fome, portanto, assume caráter mais dramático em tais regiões, onde as populações, especialmente no meio rural, permanecem aprisionadas em um estado persistente de pobreza (PENSSAN, 2022).

Na agricultura familiar os reflexos da Covid-19 se manifestaram através de dificuldade no comércio dos insumos produzidos, uma vez que houve uma perda significativa dos espaços onde eram vendidos os produtos, ou em função de redução na produção. Outro fator prejudicial aos agricultores familiares foi a redução dramática da aquisição de alimentos para os programas de alimentação, como PNAE e o extinto PAA. A recuperação dos níveis da produção pré-pandemia ainda não ocorreu, o que submete essas famílias a preços menos rentáveis, provocando a prevalência de IA no meio rural, superando aquela experienciada nas áreas urbanas. Os alunos da rede pública foram afetados, não apenas pelos obstáculos no aprendizado, como também pela falta de alimentos, uma vez que o PNAE não foi eficiente na distribuição dos alimentos destinados aos alunos.

A pandemia afetou, ainda, o Produto Interno Bruto e a Inflação. As alterações no PIB foram refletidas nos investimentos direcionados ao PAA, conforme visto anteriormente, contribuindo para a hipótese de que as políticas públicas são afetadas rapidamente por mudanças no cenário econômico, o que indica a necessidade de certa estabilidade para que estas possam promover êxito na redução da fome e insegurança alimentar. Torna-se necessário que tais políticas disponham de um robusto aparato institucional, capaz de garantir a continuidade dos investimentos, cuja retração foi verificada no caso do PAA. A redução nos níveis de crescimento econômico e o crescimento inflacionário reduz os níveis de Segurança Alimentar. A inflação, por contribuir para o encarecimento dos alimentos, promove a redução do poder de compra do consumidor. Foi visto que na pandemia, as famílias em que a renda se mostrou escassa, a Insegurança Alimentar estava presente de maneira sobrepujante. Em lares com maior acesso à renda, a Segurança Alimentar prevalece, o que ressalta a íntima relação entre o acesso a recursos financeiros e a SA, especialmente quando não há uma forte atuação de políticas públicas.

Finalmente, reitera-se que as políticas públicas, cumprem um papel de viabilização dos direitos sociais, promovendo a possibilidade da justiça social, contudo, são incapazes de sozinhas erradicar a fome (CRUZ, 2021). Para combater a fome de

forma efetiva, é necessário aumentar os direitos dos pobres, lhes dando maior acesso à alimentos e às demais condições, como habitação, saneamento, serviços de saúde, educação, etc., para que possam desfrutar de uma vida saudável (HOFFMANN, 1995). Para que tal ideal seja obtido, seria necessário um processo de redistribuição de renda e/ou desenvolvimento econômico acelerado, que beneficia especialmente as camadas mais pobres da população, através da oportunidade de bons empregos. Enquanto isso não ocorrer, são necessários programas governamentais para apaziguar o problema da fome no país, uma vez que a presença do governo no combate à fome é indispensável, com programas devidamente orientados aos grupos que necessitam (HOFFMANN, 1995).

Considerando a incerteza de novos choques adversos e do quadro mais geral dos vinte anos analisados, sugere-se estimular as políticas públicas para a redução da fome e da insegurança alimentar e, para tal deve-se buscar saídas criativas para que as oscilações macroeconômicas, especialmente nos casos de queda do crescimento do PIB e a inflação não restrinjam a necessária alocação de recursos para estas políticas e, portanto, continuem promovendo a Segurança Alimentar e Nutricional e a redução da fome, que são objetivos socialmente desejáveis em todos os países.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. RAMOS, P. Segurança alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

ALPINO, T. M. A., *et al.* “COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais.” *Cadernos de Saúde Pública* 36: e00161320. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/?lang=pt>. Acesso em: 18 de jul. 2022.

ARANHA, A. V. (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. Disponível em: <https://ifz.org.br/fome-zero-uma-historia-brasileira-v1-4/>. Acesso em: 19 de jun. 2022.

ARAÚJO, D. C. G. *et al.* Percepções sobre o ensino remoto-domiciliar durante o isolamento físico: o que as mães têm a nos relatar. *Saúde e Sociedade [online]*. V. 31, n. 1, 2022. Acesso em: 15 de jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902022200877>.

BELIK, W. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil**. *Saúde e Sociedade*. v. 12, n. 1. p. 12-20. 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100004>>. Acesso em: 14 maio 2022.

BELLINI, M. I. B., SCHERER, P. T., FALER, C. S. (org.). **Intersetorialidade e políticas sociais: uma concertação possível**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

BRASIL, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 9 de jun. 2022.

BRASIL, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm. Acesso em: 12 de jun. 2022.

BRASIL, Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. *Diário Oficial da União*, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14019.htm#view. Acesso em: 11 de jul. 2022.

- CASTRO, J. **Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.
- CAUME, D. J. (2009). Agricultura Familiar e Agronegócio: falsas antinomias. *Redes*, 14(1), 26-44. <https://doi.org/10.17058/redes.v14i1.846>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/846>. Acesso em: 10 jun 2022.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. Compêndio de Estudos Conab. v. 20, 2019. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2022.
- CRUZ, S. R. Uma análise sobre o cenário da fome no Brasil em tempos de pandemia do COVID-19. *Pensata*, v. 9, n. 2. 2021.3
- FREITAS, M. C. S. Agonia da fome [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Salvador: EDUFBA, 2003. Disponível em: <https://ifz.org.br/o-que-dizem-as-teorias-sobre-a-fome/>. Acesso em: 09 jun. 2022.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 10 de jul. 2022.
- GALINDO, E., *et al.* “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil.” Food for Justice Working Paper Series, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. 2021.
- GONZAGA, D. A. Resultado e significados do programa de aquisição de alimentos (PAA) para os agricultores familiares de Pereira Barreto (SP). Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista. Ilha Solteira: 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/128068>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- GOULART, L. N., VIEIRA, D. M. e BITTENCOURT, D. M. C. A rede da Política Nacional de Agricultura Familiar no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR* [online]. V. 19, n.1, pp. 96-110, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190125>. Acesso em: 03 maio 2022.
- GRAZIANO, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.
- GRAZIANO, J., GROSSI, M. E. D., FRANÇA, C. G. (Org.). Fome Zero: A experiência brasileira – Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=287323&view=detalhes>. Acesso em: 09 de maio 2022.
- GRISA, C. Entrevista concedida à Revista IDEAS. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus. *Revista IDEAS*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, e020002, jan./dez. 2020.

Disponível em: <https://revistaideias.ufrrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/261/302>. Acesso em: 09 jul. 2022.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 417–421, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386>. Acesso em: 28 jun. 2022.

HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos avançados*, v. 9, n. 24, pp. 159-172. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/RWzRsdvZLf4YWRyCNjN8c4R/?lang=pt#>. Acesso em: 20 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html> Acesso em: 13 de jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=750&view=detalhes>. Acesso em: 23 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 14 jul. 2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>. Acesso em: 23 de maio 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nota 3. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9. Acesso em: 16 de jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEADATA. 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 29 set. 2022.

LAMARCHE, H. (Coord.). Agricultura familiar: comparação internacional. Uma realidade multiforme. v.1, 2. ed. São Paulo: Unicamp, 1997.

LEÃO, Maria. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013.

LIMA, A. F., SILVA, E. G. A., IWATA, B. F. Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura. Retratos de Assentamentos. v. 22, n. 1. 2019. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/334268386_Agriculturas_e_agricultura_familiar_no_Brasil_uma_revisao_de_literatura. Acesso em: 23 de jun. 2022.

MATTEI, L. A. Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41318/20694>. Acesso em: 02 de jul. 2022.

NAVARRO, Z. (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In J. G. Gasques, J. E. Vieira, FILHO, RAMOS, & Z. Navarro (Ed.), A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas (pp. 185-211). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA - FAO. El trabajo de la FAO en la Agricultura Familiar: Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS. Nova York, Estados Unidos: 2018a. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca1465es/CA1465ES.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA - FAO. Livro de Atividades. Trabalhando pelo Fome Zero. 2018b. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/I9420PT/>. Acesso em: 27 ago. 2022.

PERIN, Gabriela. O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E A NOVA AGENDA GOVERNAMENTAL. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, v. 15, n. 2, p. 33-55. 2021. ISSN 2675-7710. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/agriculturafamiliar/article/view/9075>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

SCHWARTZMAN, Flavia et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2017, v. 33, n. 12. Acesso em: 27 jan. 2022.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, J., MIRANDA, P. (Org.). Crescimento Econômico: estratégias e instituições. IPEA, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5596&Itemid=1. Acesso em: 30 jul. 2022.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. 2018. “Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro.”. Serviço Social & Sociedade, p.130-154. Disponível

em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/fLK4MYFSknq8TVPBYkmswQf/abstract/?lang=pt>.
Acesso em: 18 de jul. 2022.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Segurança Alimentar, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=759>. Acesso em: 23 jun. 2022.