

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE, ECONOMIA E
GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MARIA VITÓRIA DA SILVA

**O RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA FOME: INVESTIGANDO SUAS
RAÍZES ECONÔMICAS**

BRASÍLIA

2023

MARIA VITÓRIA DA SILVA

O RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA FOME: INVESTIGANDO SUAS
RAÍZES ECONÔMICAS

Monografia apresentada ao
Departamento de Economia como
requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Economia.

Professora Orientadora: Dra.
Ludmila Luísa Tavares e Azevedo

BRASÍLIA

2023

Agradecimentos

Agradeço de coração a todos que contribuíram para a concretização deste projeto acadêmico, a monografia do curso de Ciências Econômicas na Universidade de Brasília (UnB). Esta jornada não foi apenas uma busca por conhecimento, mas uma trajetória repleta de desafios, superações e, acima de tudo, autoconhecimento.

Ao olhar para trás, recordo-me de uma Maria Vitória criança, que certamente ficaria orgulhosa ao saber até onde chegamos. Nem mesmo em meus melhores sonhos, julgaria ser capaz de alcançar tantas conquistas, mas nada disso seria possível sem a confiança nos planos de Deus e o apoio da minha família.

Agradeço a Deus por fornecer a força necessária em cada etapa, a mim mesmo por nunca ter desistido, mesmo com toda insegurança que me rodeia e principalmente por mesmo com medo nunca ter fugido das obrigações e desafios da vida. E, acima de tudo, agradeço àqueles que acreditaram em mim, mesmo quando eu mesma duvidava.

Esta monografia é dedicada a pessoas especiais que estiveram ao meu lado, mesmo que à distância, durante toda a graduação. À minha tia Cristina Maria da Silva, que é como uma segunda mãe desde o meu nascimento, que sempre está de prontidão para ouvir e interceder por mim nos momentos de aflição, meu tio Gerson Henrique da Silva (Tio Del), cuja inspiração me guiou até o curso de Ciências Econômicas, e meu tio Geraldo Antônio da Silva (Tio Totone), cujos sábios conselhos foram meu conforto nos momentos desafiadores da graduação, sua frase celebre sempre me fazia lembrar de que tenho capacidade - "2% genialidade, 98% transpiração".

Não posso esquecer-me de mencionar minha avó querida Dona nega e minha tia Sandra, que sempre me colocam em suas orações e desde sempre zelam por mim. Sua força, perseverança, fé e determinação são fontes constantes de inspiração.

Agradeço também aos meus pais, que sempre vibraram em cada uma das minhas conquistas. E aos amigos, verdadeiros pilares emocionais que proporcionaram o descanso mental necessário nesta longa jornada.

Cada palavra deste agradecimento é um pequeno reflexo da minha profunda gratidão, sem vocês nada disso seria possível. Este trabalho não é apenas meu, mas de todos que, de alguma forma, contribuíram para o meu crescimento e sucesso. A todos vocês, meu sincero obrigado.

*"Denunciei a fome como flagelo fabricado
pelos homens, contra outros homens."*

*Josué de
Castro*

*“É a fome que se manifesta em uma sociedade
em que a comida não é apenas alimento, mas,
sobretudo, mercadoria. Ora, se a comida é
mercadoria, o que mais importa nela é seu
valor de troca, e não seu valor nutricional. É
uma fome, portanto, que faz parte dos modos
de vida e dos meios de existência de milhões de
pessoas em todo mundo. É um fenômeno
global, com vínculos estreitos com todas as
formas de sociabilidade que se constituem sob
o modo de produção capitalista, e cujo
entendimento depende da apreensão de suas
manifestações regionais e locais. ”*

Silvio Luiz de Almeida.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do mundo da fome	16
Figura 2- Mapa de insegurança alimentar da FAO	17
Figura 3- - Equilíbrio neoclássico.....	20
Figura 4- Esquema explicativo para o desemprego para os Marxistas	22
Figura 5- Distribuição da população indigente.....	35
Figura 6- Desenho inicial do programa Fome Zero	36
Figura 7- Multidimensionalidade: os eixos do Brasil sem Miséria.....	39

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Pontos de corte segundo nível de segurança/insegurança alimentar	13
Tabela 2 - Classificação e pontos de corte da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) de oito itens. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.	14
Tabela 3-Reformas políticas do período.....	31
Tabela 4- Políticas de combate a fome.....	39
Tabela 5- Desmontes.....	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Produto interno bruto em R\$ correntes de 2012 a 2017	25
Gráfico 2- Taxa de juros Selic % a.d.	27
Gráfico 3- PIB a preços de mercado (2015 a 2021).....	29
Gráfico 4- Evolução do valor médio do Bolsa Família.....	38
Gráfico 5- Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	44
Gráfico 6- Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil. II VIGISA - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	44
Gráfico 7- Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 a 2022. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.....	45
Gráfico 8- Situação de IA nos anos de 2021-22- Mais da metade da população do país —125,2 milhões de pessoas — vive com algum grau de insegurança alimentar.....	46

SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 - INSEGURANÇA ALIMENTAR	10
1.1 Conceito	10
1.2 Medidas de mensuração da Insegurança Alimentar	12
CAPÍTULO 2 - ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2015 A 2021	19
2.1. Diferentes concepções econômicas.....	19
2.2 Contexto Geral.....	24
2.3. Reformas econômicas do período	30
CAPÍTULO 3 - INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	33
3.1 Histórico Brasileiro	33
3.3. Desmontes	40
3.3.1 Resultados recentes	43
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS	49

RESUMO

Esta monografia examina as origens da insegurança alimentar no Brasil sob as perspectivas das escolas econômicas ortodoxas e heterodoxas, motivada pela reentrada do Brasil no Mapa da Fome da FAO somado às alarmantes estatísticas nacionais da Vigilância Sanitária (VIGISAN) e do site "Olhe para a Fome". Para isso, busca-se apresentar o confronto teórico da eficiência do mercado e a redução da intervenção estatal preconizadas pela literatura econômica ortodoxa com a perspectiva heterodoxa das escolas keynesiana e marxista, que defende a participação ativa do Estado no que tange questões sociais, como a insegurança alimentar. Analisa-se dados que representam a inflexão da condução econômica durante este período para um modelo neoliberal, marcado por políticas ortodoxas e primazia do mercado. Dessa maneira, o trabalho apresenta as políticas públicas criadas ou descontinuadas neste período, identificando o caráter mais ou menos ortodoxo delas, bem como seus resultados econômicos e sociais. Para análise de dados de insegurança alimentar foram consideradas estatísticas de órgãos nacionais como o IBGE e MDS, destacando a relevância de organizações internacionais, como a FAO, que elabora os resultados de insegurança alimentar global e os consolida no chamado Mapa da Fome. O estudo teve como principal resultado a necessidade de retomar e criar políticas públicas em que o Estado tenha papel ativo para que Brasil deixe definitivamente de integrar o Mapa da Fome. Por fim, explicita-se a maneira heterogênea que o problema afeta a sociedade brasileira, que impacta mais severamente populações residentes em áreas rurais e população negra, como demonstrados pelos dados da VIGISAN e PNAD.

Palavras-Chave: Insegurança Alimentar; Escolas Econômicas; Políticas Neoliberais; VIGISAN; Mapa da fome; FAO.

ABSTRACT

This monograph examines the origins of food insecurity in Brazil from the perspectives of orthodox and heterodox economic schools, motivated by Brazil's re-entry into the FAO Hunger Map in addition to the alarming national statistics from Health Surveillance (VIGISAN) and the website "Olhe para a Fome ". To this end, we seek to present the theoretical confrontation of market efficiency and the reduction of state intervention advocated by orthodox economic literature with the heterodox perspective of Keynesian and Marxist schools, which defend the active participation of the State in relation to social issues, such as food insecurity. We analyze data that represents the inflection of economic conduct during this period towards a neoliberal model, marked by orthodox policies and market primacy. In this way, the work presents public policies created or discontinued in this period, identifying their more or less orthodox character, as well as their economic and social results. To analyze food insecurity data, statistics from national bodies such as IBGE and MDS were considered, highlighting the relevance of international organizations, such as FAO, which prepares global food insecurity results and consolidates them in the so-called Hunger Map. The main result of the study was the need to resume and create public policies in which the State plays an active role so that Brazil definitively ceases to be part of the Hunger Map. Finally, it is explained in a heterogeneous way that the problem affects Brazilian society, which most severely impacts populations living in rural areas and the black population, as demonstrated by data from VIGISAN and PNAD.

Keywords: Food Insecurity; Economic Schools; Neoliberal Policies; VIGISAN; Hunger Map; FAO

INTRODUÇÃO

A fome é um dos principais desafios globais do século XXI. Apesar dos avanços no combate à pobreza e à desnutrição, o mundo ainda enfrenta uma crise alimentar significativa, especialmente em países em desenvolvimento. No Brasil, o cenário não é diferente. O país havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014, por meio de estratégias de segurança alimentar e nutricional aplicadas desde meados da década de 1990. Essa trajetória positiva, entretanto, começa a se modificar já no ano seguinte, obtendo um especial agravamento ao longo da pandemia de Covid-19 que afetou o mundo todo por dois anos a partir de 2020 (AGÊNCIA SENADO, 2022). Dado essa inflexão do combate à fome no Brasil, o objetivo desta monografia é analisar o retorno do Brasil no mapa da fome, buscando entender os fenômenos econômicos desde 2015 até o ano de 2021, quando ocorre de fato a reentrada do Brasil ao mapa da fome.

Durante esse período o país enfrentou diversas crises econômicas, políticas e sociais, que podem ter influenciado o aumento da insegurança alimentar. De acordo com o relatório nacional “Olhe para a fome” feito pela rede Penssan em 2022 no Brasil 33,1 milhões de pessoas passavam situações de insegurança alimentar. Esse valor representa mais da metade da população brasileira, totalizando 58,7%. É um aumento de 7,2% desde 2020, e de 60% em comparação com 2018. Em pesquisa realizada pela FAO (2023) cerca de 735 milhões de pessoas enfrentaram a fome em 2022, estes números provem de estimativas do Número de subnutridos (NoU) e da Prevalência de Subnutrição (PoU) produzidas pela divisão de estatística da FAO. E cerca de 2,4 mil milhões de pessoas sofrem de insegurança moderada ou grave no mundo FAO (2023)

Portanto, o objetivo geral dessa monografia é entender, a partir da teoria econômica, os motivos pelos quais mais da metade da população brasileira está em situação de insegurança alimentar. Como objetivos específicos a monografia buscará investigar as reformas de cunho neoliberais que diminuíram o estado, o histórico brasileiro de políticas voltadas para segurança alimentar e os desmontes no período bem como os impactos agravantes causados pela pandemia da Covid-19. Essa análise será feita a partir de meados do ano de 2013 até 2021 que marca a reentrada do Brasil ao Mapa da Fome.

Para a realização desta pesquisa, será utilizado o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (Vigisan), que

fornece informações importantes sobre a prevalência e as características da insegurança alimentar no país, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) e da FAO (Food and Agriculture Organization) que é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) que tem como objetivo combater a fome, melhorar a nutrição, promover a agricultura sustentável e desenvolver as áreas rurais em todo o mundo. A partir desses dados e da análise dos contextos econômicos, políticos e sociais, busca-se entender as causas e os efeitos da reentrada do Brasil no mapa da fome e propor soluções para enfrentar esse desafio.

A distribuição da monografia seguirá a estruturação em três capítulos. O primeiro capítulo abordará o tema da Insegurança Alimentar e o Mapa da fome conceituando-os e apresentando as métricas e parâmetros que existem para compreender os temas.

O segundo capítulo se dedicará à Economia brasileira no período de 2015 a 2021, descrevendo o contexto geral e as principais crises econômicas que afetaram o país nesse período. Além disso, serão caracterizadas as reformas promovidas pelos governos, com enfoque no direcionamento teórico adotado (ortodoxia).

O terceiro e último capítulo será dedicado à análise da Insegurança Alimentar no Brasil. Será feito um histórico do fenômeno no país, contextualizando-o na estrutura social e econômica brasileira. Serão discutidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos em 2000, com o objetivo de reduzir a fome e a pobreza no mundo, e sua relação com a Insegurança Alimentar no Brasil até 2015. Serão apresentadas as políticas públicas existentes no período e os desmontes e as ações que foram descontinuadas ou enfraquecidas. Por fim, serão apresentados os resultados recentes e as perspectivas futuras.

Dessa forma, a monografia buscará abordar de forma abrangente o tema da Insegurança Alimentar no Brasil, a partir da teoria econômica considerando também suas dimensões, os fatores econômicos, políticos e sociais que a influenciam.

CAPÍTULO 1 - INSEGURANÇA ALIMENTAR

Antes de adentrarmos nas nuances da economia brasileira, é necessário estabelecer uma base sólida compreendendo o conceito essencial da matéria e os instrumentos pelos quais ele é mensurado. Nesse contexto, será crucial explorar não apenas a definição teórica da economia, mas também os indicadores práticos que delineiam seu estado atual. Inicialmente, dedicaremos atenção ao conceito de insegurança alimentar, desvelando suas nuances e implicações no contexto social e econômico. A análise seguinte se voltará para as medidas de mensuração desses conceitos. Exploraremos as metodologias e ferramentas que permitem quantificar a insegurança alimentar.

1.1 Conceito

A insegurança alimentar é um problema social e político que se refere à falta de acesso regular e adequado a alimentos nutritivos e suficientes para uma vida saudável de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). No entanto, existem diferentes conceitos e abordagens para entender e medir a insegurança alimentar.

Nesse sentido, o conceito normativo é o de "segurança alimentar", proposto pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) em 1996. Segundo esse conceito, a segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm acesso físico, econômico e social a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades alimentares e preferências para uma vida ativa e saudável.

A insegurança alimentar é um conceito amplo que engloba diversas abordagens para entender a falta de acesso e disponibilidade de alimentos. Uma dessas abordagens concentra-se na "disponibilidade", "acesso" e "utilização" dos alimentos, conforme proposto por Maxwell e Frankenberger (1992). Isso significa que a insegurança alimentar pode ocorrer quando os alimentos não estão disponíveis em quantidade suficiente, quando as pessoas não têm acesso físico ou econômico a esses alimentos, ou quando eles não são utilizados de forma adequada.

A alimentação do brasileiro tem-se revelado, à luz dos inquéritos sociais realizados, com qualidades nutritivas bem precárias, apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos. Numas regiões, os erros e defeitos são mais graves e vive-se num estado de fome crônica; noutras, são mais discretos e tem-se a

subnutrição. Procurando investigar as causas fundamentais dessa alimentação em regra tão defeituosa e que tem pesado tão duramente na evolução econômico-social do povo, chega-se à conclusão de que elas são mais produto de fatores socioculturais do que de fatores de natureza geográfica (DE CASTRO, 2022, p. 44),

Outra abordagem para entender a insegurança alimentar é a distinção entre "fome aguda" e "fome crônica", conforme destacado por Coates et al. (2004). A fome aguda refere-se a situações de falta imediata de alimentos, muitas vezes relacionadas a crises humanitárias, desastres naturais ou conflitos armados. Já a fome crônica refere-se a uma condição persistente de falta de acesso regular e estável aos alimentos, que pode ser causada por fatores estruturais, como desigualdade social, pobreza e falta de recursos básicos de vida.

Assim, podemos perceber que a insegurança alimentar é um problema complexo que envolve diferentes dimensões, como disponibilidade, acesso, utilização, desigualdade social e pobreza. De acordo com a FAO (2001), a segurança alimentar tem quatro dimensões inter-relacionadas: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. A disponibilidade diz respeito à quantidade e qualidade dos alimentos produzidos e disponíveis em um determinado local e período. O acesso refere-se à capacidade das pessoas de obterem alimentos suficientes, incluindo a disponibilidade física e econômica de alimentos adequados. A utilização abrange o consumo adequado e seguro de alimentos, que inclui o acesso a água potável e saneamento básico. Já a estabilidade aborda a capacidade de manter a segurança alimentar no futuro, apesar de possíveis mudanças nos níveis de disponibilidade, acesso e utilização.

Desde a proposta inicial da FAO em 1996, a segurança alimentar tem sido amplamente discutida e adotada como uma política pública em diversos países e organizações internacionais. Dada sua complexidade, multidimensionalidade e multideterminação, a busca pela segurança alimentar requer um esforço conjunto de governos, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais para promover a produção sustentável de alimentos, o acesso adequado aos alimentos, o combate ao desperdício de alimentos e a promoção de dietas saudáveis e sustentáveis.

A FAO em sua publicação de 2021 apresenta três conceitos relacionados à fome: undernourishment (desnutrição), undernutrition (subnutrição) e malnutrition (má nutrição). O primeiro conceito, undernourishment, refere-se à subnutrição ou fome crônica, que ocorre quando uma pessoa não consome regularmente alimentos suficientes para fornecer a quantidade necessária de energia dietética para manter uma vida saudável

e ativa. Esse conceito é baseado em fatores como idade, gênero, tamanho, nível de atividade e condições fisiológicas, e é utilizado pela FAO para avaliar a fome no mundo.

O segundo conceito, *undernutrition*, é mais amplo e inclui a má absorção ou uso biológico de nutrientes. Ele abrange pessoas abaixo do peso para a idade (*stunted*), muito magras para a altura (*wasting*) e aquelas com deficiência de micronutrientes, como vitaminas e minerais. Esse conceito é defendido por Josué de Castro e permite a análise da fome oculta.

Por fim, o terceiro conceito, *malnutrition*, não se refere à subnutrição como os dois primeiros, mas sim à desnutrição causada pelo consumo inadequado, desequilibrado ou excessivo de macro ou micronutrientes devido a uma alimentação inadequada.

Em relação à desigualdade e a fome, Recine e Vasconcellos (2013) afirmam que a insegurança alimentar está diretamente ligada à desigualdade social e econômica. Segundo as autoras, a insegurança alimentar é mais presente entre os segmentos mais pobres e vulneráveis da população, caracterizados por baixa renda, baixa escolaridade, maiores taxas de desemprego, trabalho informal, acesso precário aos serviços públicos e de saúde, entre outros fatores (p. 1404). Além disso, Recine e Cardoso (2007) destacam que as políticas públicas de alimentação e nutrição devem ser pensadas considerando as desigualdades sociais e regionais, buscando promover a equidade e o acesso universal aos alimentos e à saúde.

1.2 Medidas de mensuração da Insegurança Alimentar

Existem diversas ferramentas utilizadas para medir a insegurança alimentar em nível individual ou familiar. As mais conhecidas são as Escalas Brasileiras de Insegurança Alimentar (EBIA), que foram desenvolvidas a partir de 1995 pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas (NEPA-UNICAMP).

A PNAD é uma ferramenta para identificar os domicílios segundo o grau de insegurança alimentar definido pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), construída a partir de quatorze perguntas sobre a situação alimentar no domicílio nos três meses anteriores à entrevista. (VALADARES, 2022). As respostas a essas perguntas geram uma pontuação por meio da qual é imputado ao domicílio um grau de insegurança alimentar. Sistemáticamente, os quatro graus considerados podem ser conceituados da seguinte maneira (BRASIL,2010)

1. 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.
2. Insegurança alimentar leve: preocupação ou incerteza quanto o acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
3. 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.
4. Insegurança alimentar grave: redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

De acordo com o Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome a EBIA é composta por 14 perguntas para avaliar a insegurança alimentar em diferentes graus, que vão desde a segurança alimentar até a insegurança alimentar grave. As perguntas abordam questões como a quantidade e a qualidade dos alimentos consumidos, a frequência e o tipo de redução de alimentos devido à falta de dinheiro e a fome experimentada pelos membros da família.

A pontuação usada no nível domiciliar para categorizar a (in)segurança alimentar para famílias está descrita abaixo:

Tabela 1 - Pontos de corte segundo nível de segurança/insegurança alimentar

	Domicílios com menores de 18 anos	Domicílios sem menores de 18 anos
SA	0	0
IL	1-5	1-3
IM	6-9	4-5
IG	10-14	6-9

* SA: Segurança Alimentar; IL: Insegurança Alimentar Leve; IM: Insegurança Alimentar Moderada; IG: Insegurança Alimentar Grave.

Fonte: Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014

Já a VIGISAN mede a SA e os níveis de IA pela aplicação da EBIA de oito perguntas, com pontos de corte estabelecidos segundo o número de respostas afirmativas a esses itens, confirme Tabela 2.

Tabela 2 - Classificação e pontos de corte da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) de oito itens. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Classificação	Pontos de corte
Segurança alimentar	0
Insegurança Alimentar Leve	1-3
Insegurança Alimentar Moderada	4-5
Insegurança Alimentar Grave	6-8

Fonte: REDE PENSSAN, 2022

As perguntas foram formuladas de modo que respostas afirmativas significam a ocorrência de um agravante da condição alimentar. Para a estratificação da SA/IA dos domicílios, atribui-se um ponto para cada resposta afirmativa às perguntas do questionário, sendo o escore domiciliar correspondente à soma desses pontos, variando em uma amplitude de 0 a 8. Quanto maior a pontuação, mais acentuada é a condição de IA. Itens da escala não respondidos invalidam a medida da IA para aquele domicílio. A EBIA de 8 itens utilizada é uma versão da EBIA original com 14 itens e foi anteriormente validada. (REDE PENSSAN, 2022)

Como medida agregada, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) tradicionalmente utiliza indicador de medida de disponibilidade calórica média diária *per capita* para medir e acompanhar, ao longo do tempo, o grau de vulnerabilidade à carência alimentar dos diferentes países. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2007) Esse indicador de disponibilidade calórica *per capita* é calculado a partir do balanço entre alimentos produzidos, exportados e as estimativas de desperdício, sendo o valor resultante transformado em calorias e dividido pelo número de habitantes. Esses valores disponíveis são avaliados cotejando-os com os requerimentos mínimos, ponderados por sexo e idade, para cada país. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2007)

Medidas nacionais da disponibilidade de alimentos e da adequabilidade de seu consumo são as duas informações fundamentais produzidas regularmente pela FAO. Tradicionalmente, os dois principais meios utilizados para divulgar essas informações sobre o estado da segurança alimentar dos países têm sido a Folha de Balanço de alimentos (FBA) e o indicador de população em situação de subalimentação (POU – Prevalence of Undernourishment, na sigla em inglês) (CAFIERO, 2014).

A FBA propicia uma avaliação geral da oferta de alimentos na esfera nacional por meio de um levantamento cuidadoso de todas as fontes e usos das commodities alimentares. Uma estimativa do total de alimentos disponíveis para o consumo (em termos energéticos) é obtida por meio da razão entre a produção e a importação de commodities alimentares, de um lado, e todas as formas de uso, de outro. Os dados estatísticos necessários para compilar a FBA

são obtidos anualmente a partir de fontes nacionais e internacionais oficiais, validadas e complementadas, quando necessário, com estimativas próprias da FAO. O POU é uma estimativa do percentual de pessoas que possivelmente estejam consumindo, regularmente, quantidades de alimentos que são insuficientes para cobrir as necessidades de uma vida ativa normal. Trata-se de estimativa obtida por meio de um modelo estatístico simples, mas suficientemente sofisticado, que usa informações referentes à oferta de alimentos no país, conforme dados da FBA, e ao acesso aos alimentos, geralmente estimado a partir de inquéritos nacionais de renda e de orçamento domiciliar. Essas informações são comparadas com os níveis de ingestão calórica que são necessários para uma vida saudável e ativa, dada a composição das populações, em termos de sexo, idade e medida corporal para estimar eventual prevalência de privação alimentar. (CAFIERO, 2014, p. 23)

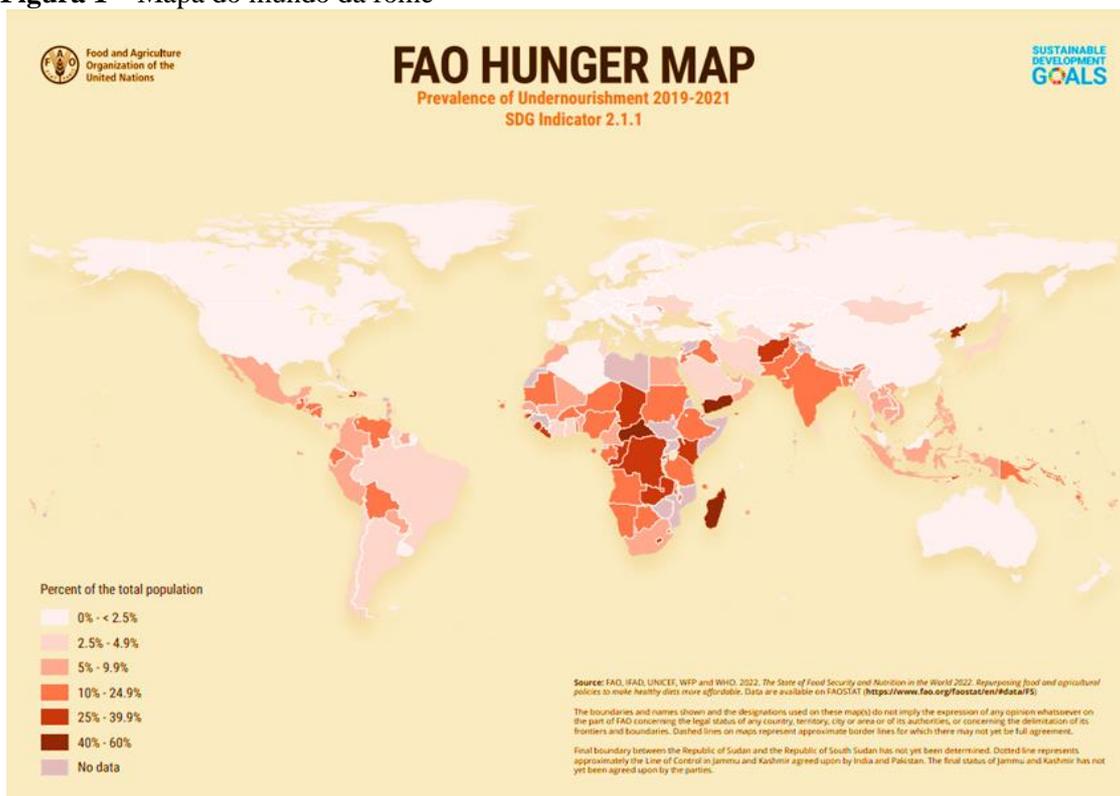
O objetivo central da Food and Agriculture Organization (FAO), pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU) é o combate à fome e alcançar segurança alimentar em nível mundial, garantindo acesso regular a alimentos de boa qualidade e quantidade suficientes para uma vida saudável.

A FAO disponibiliza em seus relatórios “O estado da segurança alimentar e da nutrição no mundo” dois mapas, o FAO hunger map, onde apresenta os países onde a população enfrenta a fome e o FAO food insecurity map, onde mostra a população com insegurança alimentar no mundo.

De acordo com este relatório um país entra no Mapa da Fome quando mais de 2,5% de sua população enfrenta falta crônica de alimentos e, para identificar esse percentual e outros número relacionados a fome e a insegurança alimentar, a FAO utiliza indicadores tais como:

- Profundidade da fome, a qual é medida pela estimativa de pessoas que enfrentam a fome ou têm alimentação insuficiente e inadequada;
- Desnutrição, a qual considera não somente pessoas que não têm acesso à alimentação, mas também aquelas que têm acesso insuficiente e/ou inadequado;
- População, consiste na identificação de populações em situação de vulnerabilidade e que, conseqüentemente, enfrentam a fome, tais como mulheres e crianças.

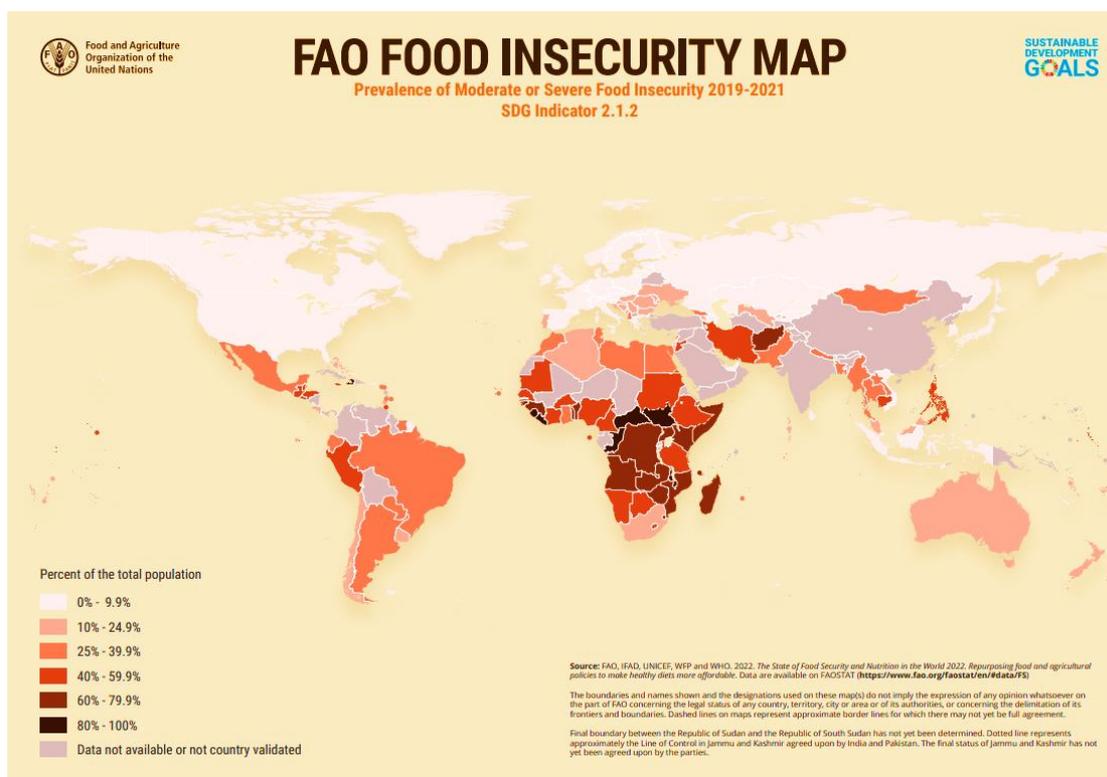
Figura 1 – Mapa do mundo da fome¹



Fonte: FAO, 2022

¹ Fonte: FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS. 2022. O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2022. Reprocessamento de políticas alimentares e agrícolas para tornar dietas saudáveis mais acessíveis. Os dados estão disponíveis no FAOSTAT (<https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>). Os limites e nomes apresentados, bem como as designações utilizadas nestes mapas, não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da FAO sobre o status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, nem sobre a delimitação de suas fronteiras. Linhas tracejadas nos mapas representam fronteiras aproximadas para as quais pode ainda não haver pleno acordo. A fronteira final entre a República do Sudão e a República do Sudão do Sul ainda não foi determinada. A linha pontilhada representa aproximadamente a Linha de Controle em Jammu e Caxemira acordada entre a Índia e o Paquistão. O status final de Jammu e Caxemira ainda não foi acordado pelas partes.

Figura 2- Mapa de insegurança alimentar da FAO²



Fonte: FAO, 2022

Em 2000, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos durante uma reunião na ONU deste mesmo ano, na qual líderes mundiais se uniram para abordar a pobreza. Entre os oito ODM criados, um deles era direcionado ao combate à fome. Conseqüentemente, a partir daquele ano, o Mapa da Fome começou a acompanhar o progresso global ou retrocessos na conquista dos ODM. Em 2015 o ODM foi substituído pelos Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) um conjunto de 17 metas mundiais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo a segunda meta o alcance da fome zero e agricultura sustentável. A ODS de número 2 diz

² Fonte: FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS. 2022. O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2022. Readequação de políticas alimentares e agrícolas para tornar dietas saudáveis mais acessíveis. Os dados estão disponíveis no FAOSTAT (<https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>).

Os limites e nomes apresentados, assim como as designações utilizadas nestes mapas, não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da FAO sobre o status legal de qualquer país, território, cidade ou área, nem sobre suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras. Linhas tracejadas nos mapas representam linhas de fronteira aproximadas para as quais pode ainda não haver pleno acordo. A fronteira final entre a República do Sudão e a República do Sudão do Sul ainda não foi determinada. A linha pontilhada representa aproximadamente a Linha de Controle em Jammu e Caxemira acordada entre Índia e Paquistão. O status final de Jammu e Caxemira ainda não foi acordado pelas partes.

que “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano”.

A origem do mapa da fome se dá pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) durante a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, lá foi popularizado o conceito de “mapa da fome”, que destaca os países onde a fome é mais severa para incentivar esforços dos demais países para combatê-la.

Dessa maneira, o objetivo do Mapa da Fome é fornecer informações relevantes para a formulação de políticas públicas e programas de assistência alimentar, identificando as áreas prioritárias para a intervenção. A ferramenta também ajuda a monitorar o progresso na redução da fome em nível global, como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

É nítido, portanto, que a insegurança alimentar é um problema complexo e multidimensional com raízes econômicas que afeta a qualidade de vida e a saúde de milhões de pessoas em todo o mundo. A mensuração adequada da insegurança alimentar é fundamental para entender a magnitude do problema, orientar a formulação de políticas públicas e programas de assistência alimentar, e monitorar o impacto dessas iniciativas ao longo do tempo. E como foi apresentado existem diversas ferramentas e metodologias disponíveis para medir a insegurança alimentar em nível individual ou familiar.

A partir da teoria econômica é possível interpretar a fome como um produto do desemprego e de salários baixos, dentro da teoria há duas escolas principais e de certa forma polarizada quanto as razões para o desemprego, a escola ortodoxa de forma geral acreditam que o desemprego é voluntário, já a heterodoxia vê como um resultado do capitalismo.

CAPÍTULO 2 - ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2015 A 2021

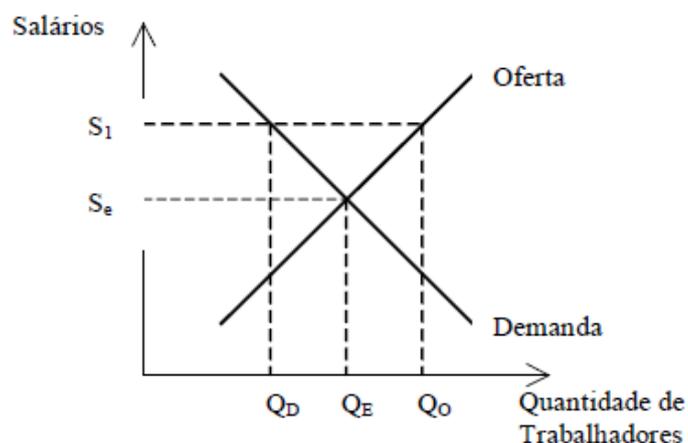
Este capítulo tem como foco a análise das diferentes concepções econômicas, perspectivas críticas sobre a economia brasileira e as reformas econômicas do período, estes então são os tópicos do presente capítulo que julgo fundamentais para compreender a insegurança alimentar no Brasil. Ao explorar as diversas visões econômicas, buscamos entender como as políticas influenciam a distribuição de recursos, afetando diretamente a segurança alimentar. As perspectivas críticas oferecem um panorama dos governos e suas políticas do período para entender o cenário do Brasil, enquanto os estudos das reformas econômicas salientam como a política neoliberal modificou este cenário e identificando tendências e desafios. Essa estrutura busca fornecer uma compreensão abrangente das interfaces entre a economia e a insegurança alimentar.

2.1. Diferentes concepções econômicas

Para os neoclássicos, o mercado de trabalho, como qualquer outro, é formado por oferta e procura que acabam determinando o preço de equilíbrio – o salário - e a quantidade de equilíbrio - o número de trabalhadores empregados. (AMADO; MOLLO, 2003)

O que está por trás da curva de oferta do fator de produção trabalho é a desutilidade de cada unidade adicional (marginal) de trabalho. Assim, quando se trabalha, perde-se tempo que poderia ser destinado a lazer e ócio - perde-se satisfação ou utilidade. Dessa maneira, a venda do fator de produção trabalho pelo trabalhador implica desutilidade ou perda de utilidade (AMADO; MOLLO, 2003). Já a curva de demanda mostra a contribuição de cada unidade marginal adicionada do fator trabalho para a produção. O ponto em que essas duas curvas se cruzam é o ponto de equilíbrio, onde para os neoclássicos a quantidade ofertada de trabalho é igual à quantidade demandada. (AMADO; MOLLO, 2003)

De acordo com essa análise, se houver desemprego é resultado de um salário muito alto (ponto S1 na figura 2), pois a quantidade de trabalho ofertado é menor que a quantidade de empregos. O mecanismo de ajuste entre a oferta e a demanda é o preço, dessa maneira, o equilíbrio do mercado de trabalho ocorrerá se houver redução do salário real. Esses ajustes do mercado ocorrem de forma mais eficiente e rápida à medida que o mercado tem mais liberdade para se ajustar.

Figura 3 - Equilíbrio neoclássico

Fonte: Amado e Mollo (2003).

De acordo com Tapinos (1986) num sistema econômico onde o consumidor exprime livremente as suas preferencias, onde existe uma livre escolha da profissão e onde o empresário tem uma responsabilidade total na decisão de produção, é impossível haver uma crise geral e responsabilidade total na decisão de produção, é impossível haver uma crise geral e permanente

Desequilíbrios parciais e temporários, em certos mercados são sempre possíveis; porém, uma superprodução geral é impossível. A lei de Say³ expressa a tendência do sistema do sistema capitalista ao equilíbrio dinâmico de períodos longos. (TAPINOS, 1986)

Diante disso, segundo os neoclássicos, alguns trabalhadores desistirão de se empregar, porque o salário mais baixo não cobre a sua desutilidade do trabalho. O aumento de postos de trabalho, de um lado, e a desistência de alguns trabalhadores, de outro, acabarão por igualar as quantidades ofertadas e demandadas de trabalho, e o mercado se equilibrará. (AMADO; MOLLO, 2003)

Para Herscovici (2009) A taxa de juros representa o prêmio pela espera, pelo fato de renunciar ao consumo presente; finalmente, esta taxa de juros natural representa a taxa

³ A Lei de Say parte do pressuposto de que toda a renda criada na produção, ao remunerar os fatores de produção (com salários o trabalho, com juros e lucro o capital e com rendas fundiárias e aluguéis a terra), retorna ao sistema na forma de gastos com os bens e serviços produzidos. É o chamado fluxo circular da renda, por meio do qual o fluxo real de bens, serviços e fatores de produção repercute nos fluxos monetários. (Azevedo, 2023)

que permite igualar investimento e poupança a um nível que corresponde ao pleno emprego, no sentido de não haver desemprego involuntário.

Podemos constatar que, do ponto de vista neoclássico, o desemprego só pode ser voluntário ou friccional. Voluntário, quando algumas pessoas desistem de trabalhar porque o salário não paga a desutilidade do trabalho ou do ócio perdido. Friccional, ou transitório, quando o desemprego ocorre durante o intervalo de tempo entre a saída de um posto de trabalho e a ocupação de outro pelo trabalhador. Em qualquer dos casos, na teoria neoclássica não há desemprego involuntário (AMADO; MOLLO, 2003)

Então para Azevedo (2023) ao aceitar a Lei de Say, as escolas ortodoxas entendem que os mercados são reguladores, e o papel do Estado tende a ser visto como desnecessário. Para os novos clássicos, o ajustamento ocorre já a curto prazo, enquanto os novos-keynesianos entendem que a rigidez dos preços ou imperfeição de mercados leva o ajuste a ocorrer apenas a longo prazo, a política econômica deve ocorrer pontualmente.

Na perspectiva heterodoxia existe além do desemprego voluntário e friccional o desemprego involuntário. Dentro do pensamento keynesiano a economia é permeada por incerteza que afetam a tomada de decisão dos indivíduos. Segundo os keynesianos, o grande problema do desemprego é seu caráter involuntário, típico do capitalismo. Esse desemprego é provocado pela deficiência de demanda no capitalismo. Por demanda, eles entendem o consumo e o investimento. Quando falta consumo ou investimento na economia, parte das mercadorias produzidas não é vendida, sua produção é suspensa ou reduzida, provocando desemprego na economia. (AMADO; MOLLO, 2003)

Keynes afirma que os efeitos das reduções salariais sobre o emprego são incertos e, portanto, nada garante que salários flexíveis levem ao pleno emprego. Dessa maneira, refuta a certeza da teoria neoclássica (certeza baseada na lei de Say) e abre espaço para a política econômica (DATHEIN, 2000)

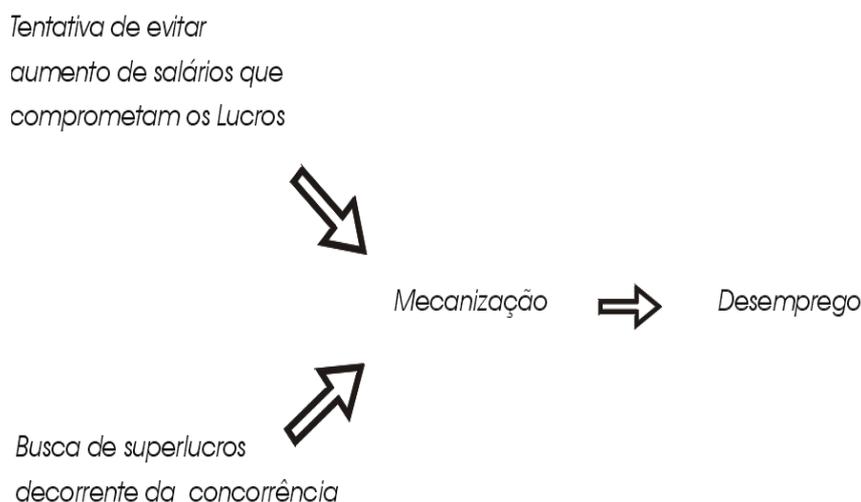
Os marxistas pensam de forma diferente dos Keynesianos e dos Neoclássicos, segundo Amado e Mollo:

Para os marxistas, o salário paga o valor da capacidade de trabalho humana ou da mercadoria força de trabalho. Esse valor equivale àquilo de que o trabalhador precisa para se manter nas condições sociais médias do lugar e da época em que vive. Mas, ao longo do desenvolvimento da humanidade, o homem passa a produzir mais do que precisa para manter a si e a sua família. Assim, o homem produz um excedente. O excedente, no capitalismo, corresponde ao que é produzido a mais pelo trabalhador, sendo apropriado pelo capitalista sob a forma de lucro. (AMADO; MOLLO, 2003)

Portanto, a mais valia, que é o excedente produzido pelo trabalhador é a forma de lucro do capitalista, então quanto menor for o salário maior o lucro obtido pelo capitalista. E para que não haja aumentos de salário o capitalista busca sempre baratear o custo das mercadorias, através do desenvolvimento tecnológico e aumento da produtividade.

O progresso tecnológico permite a introdução de máquinas modernas que aumentam a produtividade do trabalhador, reduzindo relativamente o número de trabalhadores empregados. Trata-se do desemprego tecnológico ou estrutural, nos termos atuais. Portanto, dentro do pensamento marxista o desemprego é fruto da lógica capitalista, que exige que haja um “exército reserva” para que o excesso de trabalho em relação à demanda permita manter baixos salários e provoque receio na classe trabalhadora para demandar melhoria de condições vida (AMADO; MOLLO, 2003)

Figura 4- Esquema explicativo para o desemprego para os Marxistas



Fonte: Livro noções de Macroeconomia (AMADO; MOLLO, 2003)

Para as teorias keynesianas não neoclássicas, schumpeterianas ou marxianas, ao contrário, os trabalhadores possuem um papel passivo, dependente, enquanto o capital, ou o empresário, assume um papel ativo e decisivo, positivamente (no caso de crescimento econômico) ou negativamente (no caso de crise e desemprego). (DATHEIN, 2000).

Karl Polanyi, no seu livro "A Grande Transformação" publicado em 1944, aborda a relação entre fome e desemprego dentro do contexto das transformações econômicas e sociais ocorridas durante o século XIX. Polanyi argumenta que a ascensão do liberalismo

econômico nesse período levou a uma desintegração social e econômica, resultando em consequências como a fome e o desemprego.

Polanyi destaca o processo de mercantilização, no qual as atividades econômicas anteriormente integradas à sociedade são transformadas em mercadorias sujeitas às leis do mercado. Ele argumenta que a força de trabalho, a terra e o dinheiro foram submetidos a essa lógica mercantilizadora, levando a uma sociedade onde as relações econômicas predominam sobre as relações sociais.

O ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também têm que ser organizados em mercados e, de fato, esses mercados formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. Em outras palavras, de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias. Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. (POLANYI, 2021, pág. 94)

Em síntese, a compreensão das diversas concepções econômicas é fundamental para abordar a insegurança alimentar no Brasil, visto que cada abordagem oferece visões distintas. As perspectivas ortodoxas, ao favorecerem a eficiência de mercado, podem resultar em desafios na distribuição de recursos, que conseqüentemente dificulta o acesso a produtos alimentares, impactando diretamente o acesso das populações mais vulneráveis. Por outro lado, as abordagens heterodoxas, que reconhecem a necessidade de intervenção estatal, buscam promover políticas mais equitativas, influenciando positivamente tanto o mercado de trabalho quanto o mercado de bens e serviços, essenciais para garantir a segurança alimentar.

A relação entre desemprego e fome pode ser compreendida dentro do sistema capitalista, onde o alimento é visto como mercadoria e para sua obtenção o indivíduo é submetido a obtenção de renda, geralmente representada pelo salário. A ausência de emprego implica na falta de renda, o que cria uma ponte explicativa direta entre o desemprego e a fome, uma vez que a capacidade das pessoas de adquirirem alimentos é comprometida pela falta de renda, evidenciando as interconexões entre a economia, o emprego e a segurança alimentar.

2.2 Perspectivas Críticas sobre a Economia Brasileira

Este capítulo aborda o contexto geral da economia brasileira no período de 2015 a 2021. Durante esses anos, o Brasil enfrentou desafios significativos que impactaram sua performance econômica.

Para Rossi e Mello (2017) entre o terceiro trimestre de 2013 e o último trimestre de 2014 a economia brasileira enfrentou um ciclo de desaceleração puxado pela queda na taxa de investimento, que passa a apresentar patamares negativos a partir do segundo semestre de 2014.

De tal modo Rossi e Mello (2017) alegam que essa desaceleração pode ser atribuída a múltiplas causas: falhas na condução da política econômica, fatores políticos (desde as manifestações de 2013 até a incerteza eleitoral de 2014), fatores internacionais (com a perspectiva do *tapering* nos EUA e a rápida queda no preço das commodities em 2014) e fatores institucionais ou jurídicos (como o avanço da operação Lava Jato que afetou indiretamente setores estratégicos da economia brasileira, como petróleo e gás, construção civil e indústria naval) certamente contribuíram para a desaceleração da economia brasileira no período.

O ano de 2014 foi um ano de desaceleração econômica puxada pela forte contração do investimento. No entanto, o consumo das famílias continuava contribuindo positivamente para o crescimento, mesmo que a taxas decrescentes (ROSSI; MELLO, 2017).

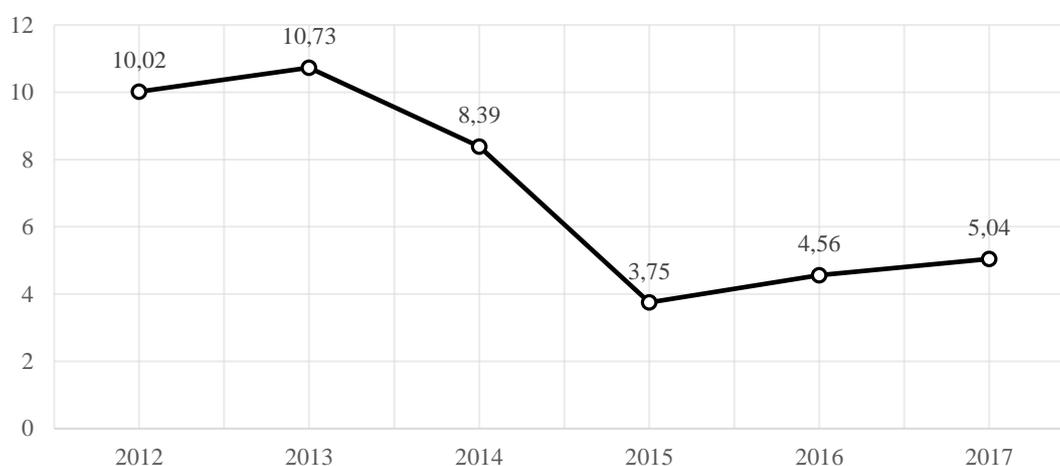
Porém em 2015 segundo Rossi e Mello (2017) o governo optou por um choque recessivo ou, em outras palavras, lançou mão de um conjunto de políticas de austeridade econômica. Esse choque recessivo foi composto de: i) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas em termos reais), ii) um choque de preços administrados (em especial combustíveis e energia), iii) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015) e iv) um choque monetário, com o aumento das taxas de juros para operações de crédito.

Ainda em novembro de 2014, Dilma Rousseff, então presidenta do Brasil nomeou para o ministério da fazenda o economista Joaquim Levy, que adotou diversas políticas contracionistas, de orientação ortodoxa, com intuito de sair do PIB deficitário e enfrentar a crise econômica que estava a caminho. Entretanto, segundo Carvalho (2018) o conjunto das medidas que pretendiam gerar maior arrecadação para o governo federal já não somava nem a metade da economia almejada com o corte de investimentos do PAC

(Programa de Aceleração Econômica.). Como resultado os investimentos públicos tornaram-se a principal variável de ajuste em meio à consolidação fiscal, o que ajudou a agravar a própria crise econômica.

Entretanto, as políticas fiscal e monetária não foram os únicos fatores a contribuir para transformar a desaceleração econômica dos anos 2011-14 em uma das maiores crises de nossa história. A crise política, os efeitos da Operação Lava Jato sobre os setores de construção civil e petróleo, a forte desvalorização do real e a queda dos preços dos produtos que exportamos também contribuíram para o trágico desempenho da economia brasileira em 2015. (CARVALHO, 2018)

Gráfico 1- Variação Percentual do Produto interno bruto em R\$ correntes de 2012 a 2017



Fonte: Banco central do Brasil (2023)

O gráfico 1 representa a evolução em variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em R\$ correntes ao longo do período de 2013 a 2017, com destaque para uma queda significativa em 2015 elucidando a magnitude do impacto da crise neste ano. Essa redução acentuada do PIB é atribuída a fatores como a desaceleração econômica e crises que afetaram a economia nesse período.

Segundo Tinoco e Giambiagi (2018), existem alguns fatores que auxiliam a explicação da crise de 2015: Em primeiro lugar, desde 2011, a economia brasileira inicia um processo de desaceleração, em parte por uma piora da economia global, em parte por um esgotamento do ciclo de crescimento anterior, que vinha desde o início dos anos 2000, como exposto anteriormente. Em segundo lugar, as contas públicas se deterioraram bastante no período, implicando piora de resultados primários e aumento de dívida pública. Como consequência disso, havia, no início de 2015, certo temor em relação à possibilidade de perda do grau de investimento, o que fez com que o governo

implementasse um plano de ajuste fiscal. Em terceiro lugar, com a descompressão dos preços administrados, realizada no início de 2015, houve também um aperto da política monetária, com o objetivo de tentar evitar que a inflação extrapolasse a meta. Assim, a elevação das taxas de juros também contribuiu para influenciar negativamente a atividade e o investimento. Por fim, destaca-se ainda a influência de fatores institucionais na piora da atividade econômica. Por um lado, os avanços da Operação Lava-Jato impactaram as operações de várias empresas nacionais, atingindo principalmente os setores da construção civil e de óleo e gás. Por outro lado, a incerteza relacionada ao processo político prejudicou bastante o ambiente econômico ao se manter demasiadamente elevada e por muito tempo.

Nesse contexto, após o impeachment de Dilma, o vice-presidente Michel Temer assume o governo, em maio de 2016. A nova administração tinha o diagnóstico de que precisaria adotar uma política econômica mais convencional, reforçando os pilares do tripé macroeconômico: responsabilidade fiscal, preocupação com a inflação e equilíbrio externo. Além disso, necessitava recuperar a credibilidade do Banco Central, perdida na gestão anterior, e diminuir a intervenção do governo na economia, fosse por meio de redução de políticas setoriais, de proteção comercial ou até mesmo de crédito subsidiado, a fim de melhorar a alocação de fatores na economia. (TINOCO; GIAMBIAGI, 2018)

No Governo Temer, Meirelles que foi ministro da fazenda criou um programa intitulado “Uma ponte para o futuro” que guiaria então a política econômica neste governo:

A inércia e a imobilidade política têm impedido que elas se concretizem. A presente crise fiscal e, principalmente econômica, com retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos e a completa ausência de horizontes estão obrigando a sociedade a encarar de frente o seu destino. Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional. Não temos outro caminho a não ser procurar o entendimento e a cooperação. A nação já mostrou que é capaz de enfrentar e vencer grandes desafios. Vamos submetê-la a um novo e decisivo teste. (PMDB, 2015).

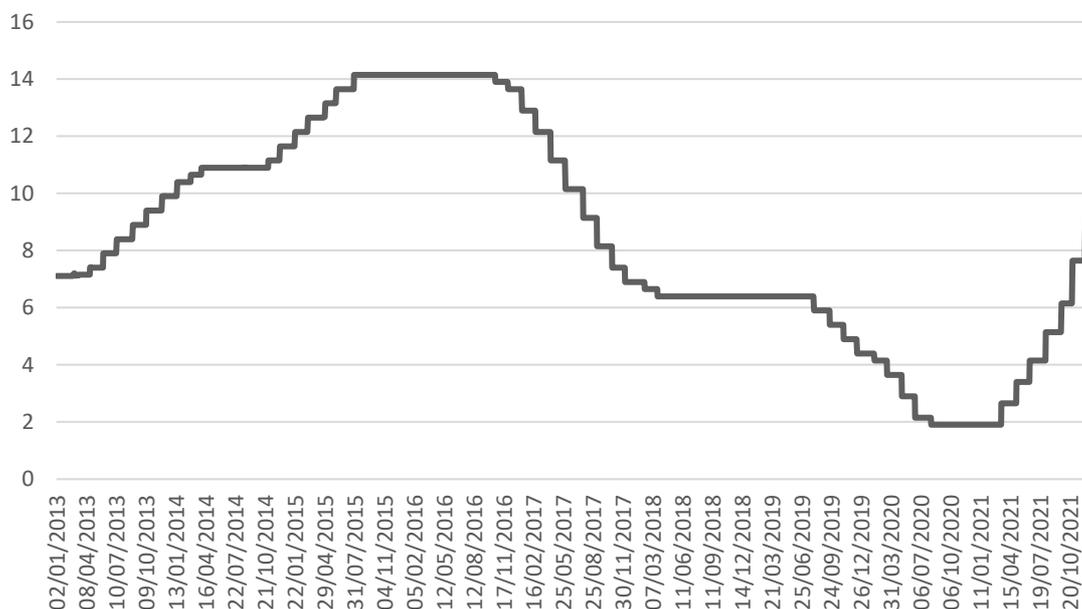
Para o Brasil, o tripé de qualquer ajuste duradouro consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB. (PMDB, 2015)

Segundo Carvalho (2018) logo nos primeiros semestres de 2017 a economia do país parou de piorar. Após oito trimestres consecutivos de queda, o crescimento de 1%

do PIB no primeiro trimestre foi suficiente para lançar o presidente Temer em uma incursão ao país das maravilhas.

Em 2017 a economia começa a se recuperar e nota-se uma pausa na queda do PIB, essa recuperação segundo Tinoco e Giambiagi (2018) se deve a política monetária cada vez mais expansionista, a safra agrícola extremamente positiva e também um contexto internacional favorável, além da confiança dos agentes na política econômica executada pelo novo governo. A política monetária pode ser explicitada pela meta Selic que é disponibilizada pelo Bacen como ilustrada a seguir.

Gráfico 2- Taxa de juros Selic % a.a.



Fonte: Banco central do Brasil (2023)

As eleições presidenciais de 2018 elevaram a instabilidade política para o país. A polarização política e a falta de consenso dificultaram a implementação de reformas estruturais, necessárias para impulsionar o crescimento econômico. Isso gerou volatilidade nos mercados e afetou a confiança dos investidores. Como resultado do processo eleitoral, a chapa do presidente Bolsonaro, apoiado por um discurso econômico liberal, foi eleita em disputa com Haddad do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Oreiro e De Paula (2019) a partir de janeiro de 2019, houve uma mudança profunda na condução da política econômica, com aprofundamento da agenda ortodoxa-liberal guiada pelo Ministro da Fazenda Paulo Guedes. Esta agenda tem direcionado a economia para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberalizantes (reforma trabalhista, reforma previdenciária, etc.) e na reafirmação das

políticas econômicas conduzidas de forma ortodoxa. Dessa maneira, buscou-se praticar uma política monetária mais conservadora (sob argumento de “ancorar expectativas inflacionárias” dos agentes), uma política fiscal contracionista (com base no argumento da “contração fiscal expansionista”), e uma política cambial mais flexível (inclusive sinalizando para maior conversibilidade do real).

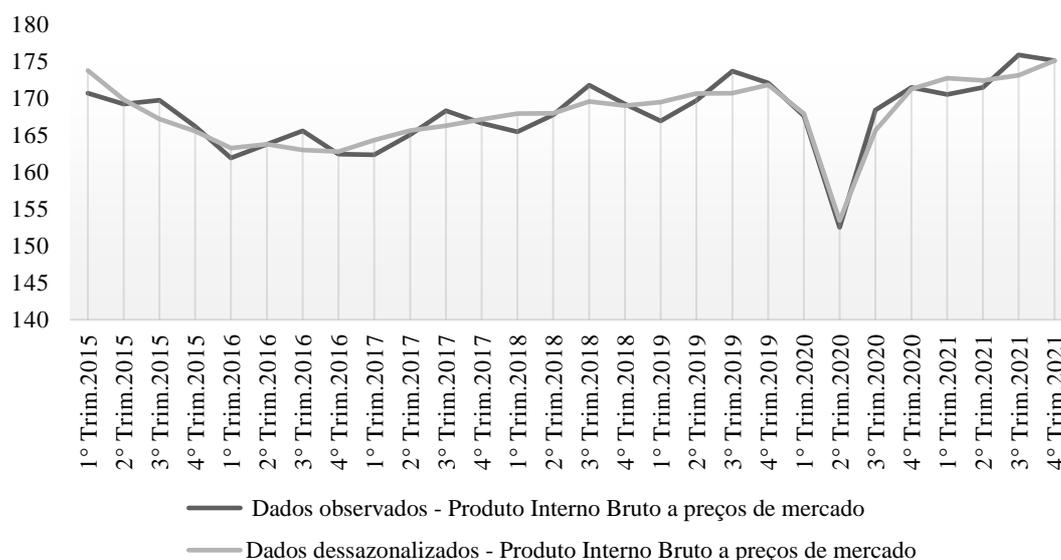
A partir de 2020, a economia brasileira foi fortemente impactada pela pandemia de COVID-19. Houve uma contração econômica significativa devido às medidas de restrição e à queda na demanda global. Setores como turismo, comércio varejista e serviços foram particularmente afetados. O governo implementou medidas de estímulo econômico e programas de auxílio emergencial para mitigar os impactos da crise.

Segundo Vasconcelos de Lima e De Azevedo Freitas (2020), a crise sanitária do país obrigou a adotar medidas de saúde pública que causam grandes impactos econômicos. Assim, famílias e firmas necessitaram de apoio estatal para garantia de renda, empregos e sobrevivência.

O auxílio Emergencial, implementado logo no início da crise sanitária de Covid-19, fez com que a extrema pobreza no Brasil atingisse o menor patamar da série histórica em 2020. Os dados são de um relatório apresentado pelo Banco Mundial. De acordo com o estudo, a porcentagem de pessoas que viviam abaixo da linha de extrema pobreza no país passou de 5,4% em 2019 para 1,9% em 2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).

Em suma, como resultado da pandemia, o Brasil passou por uma grande recessão econômica, gerando desempregos, desaquecimento da demanda, milhares de mortes entre diversos outros acontecimentos que explicam a recessão e naturalmente a queda no PIB.

O Produto Interno Bruto (PIB) do país avançou 0,5% no quarto trimestre de 2021 e encerrou o ano com crescimento de 4,6%, totalizando R\$ 8,7 trilhões. Esse avanço recuperou as perdas de 2020, quando a economia brasileira encolheu 3,9% devido à pandemia. Já o PIB per capita alcançou R\$ 40.688 no ano passado, um avanço de 3,9% em relação ao ano anterior (-4,6%). (IBGE, 2022).

Gráfico 3- PIB a preços de mercado (2015 a 2021)

Fonte: Banco central do Brasil (2023)

A partir de agosto de 2020 a 2021, caracteriza-se pela retomada da atividade econômica. Apesar do estado de calamidade pública, o qual dispensa o cumprimento dos resultados fiscais até o final de 2020, os recursos destinados ao combate da pandemia são cerca de 5,55% do PIB do país, sendo semelhante aos pacotes adotados em várias economias desenvolvidas. Contudo, como os aspectos estruturais são distintos, os resultados também podem divergir (LOPES DA SILVA; ABBADE DA SILVA, 2020).

A partir de 2021, a proposta da equipe do Governo Bolsonaro foi promover a retomada da atividade econômica partir de uma agenda de reformas, com ênfase na consolidação fiscal e combate à má alocação de recursos. Pretendia-se ampliar a abertura econômica, processos de privatizações e concessões, reforma tributária que representa queda da participação do Estado no produto, revisão das desonerações e subsídios públicos, a aprovação do Projeto de Lei do saneamento básico, promoção de energia mais eficiente, desburocratização, redução do desemprego e pobreza por meio da criação de empresas, entre outras (LOPES DA SILVA; ABBADE DA SILVA, 2020).

A retomada econômica se deu pelo suporte econômico oferecido por medidas governamentais, a vacina e medidas tomadas pelo sistema de saúde que reduziu o número de mortes e começou a dar fim a pandemia. Essa foi uma visão geral da economia brasileira no período analisado, para entender melhor o desenrolar da economia brasileira é fundamental analisar as reformas e principais políticas adotadas nesse mesmo período, será o enfoque do tópico a seguir.

2.3. Reformas econômicas do período

O período em questão é marcado por uma série de reformas econômicas no Brasil, abrangendo diversos setores cruciais para o funcionamento do país. Estas reformas moldaram significativamente o cenário político e social, gerando debates acalorados entre especialistas, políticos e a sociedade civil.

Iniciando com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (Teto de Gastos), que instituiu um novo regime fiscal cujo objetivo é impedir o crescimento real das despesas federais. Desde a discussão da proposta, diversos especialistas apontaram os possíveis danos da norma tanto do ponto de vista macroeconômico, por alimentar o círculo vicioso da austeridade, quanto do ponto de vista dos efeitos em áreas específicas, inclusive na saúde e na educação (RESENDE; DWECK, 2022).

A reforma trabalhista foi a segunda reforma estrutural apresentada pelo Governo Temer e, segundo Pelanda e Pipinis (2021), sob a bandeira da flexibilização do mercado de trabalho e “redução de custos” da mão de obra, a nova legislação facilitou a demissão, criou dificultadores para que o trabalhador prejudicado procure a Justiça do Trabalho, tornou indiscriminada a jornada de trabalho de 12 horas de trabalho seguidas de 36 horas de descanso (jornada 12 x 36h), medida que só se aplicava a situações excepcionais e estava condicionada a acordo coletivo com sindicatos, e ainda flexibilizou direitos como férias, isonomia salarial e proteção às mulheres.

Basicamente a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), alterou e flexibilizou direitos trabalhistas e sindicais. Para todas as categorias que têm seus vínculos trabalhistas regidos pelo sistema privado, abriram-se possibilidades para precarização das condições de trabalho (PELLANDA; PIPINIS, 2021).

Em 20 de fevereiro de 2019 o governo Bolsonaro entregou ao Congresso sua proposta de Reforma da Previdência, que se tornou a prioridade de seu primeiro ano de administração. Uma proposta de reforma da previdência já havia sido apresentada por Temer em 2016, e ao longo de seus dois anos de governo enfrentou forte resistência por parte da oposição política e de uma parcela da população. A principal justificativa para a necessidade da reforma é de que existe um déficit da previdência e que, portanto, esse sistema é insustentável. (POLITZE!, 2019)

Como aponta CUT - Central Única dos Trabalhadores (2019) a reforma da previdência prevê:

A obrigatoriedade da idade mínima para a aposentadoria de 65 anos (homens) e 62 anos (mulheres), tanto do setor público como do setor

privado. A proposta também contém um dispositivo que aumenta, a partir de 2024, a idade mínima a cada quatro anos, de acordo com a expectativa de vida da população medida pela IBGE.

A PEC acaba com a aposentadoria por tempo de contribuição. Para o trabalhador se aposentar, precisa obrigatoriamente atingir a idade mínima. Nesse caso, o tempo de contribuição passará de 15 para 20 anos. Se o trabalhador quiser receber o benefício integral, além da idade mínima, terá de contribuir durante pelo menos 40 anos.

O cálculo para o valor do benefício passará a contabilizar todos os salários e não mais os 80% mais altos, como é hoje. Com isso, o valor do benefício das futuras aposentadorias será bem menor, pois ninguém entra no mercado de trabalho com altos salários.

E, para além desses pontos a reforma também altera direitos dos professores, trabalhadores rurais, servidores públicos, altera o regime de capitalização da previdência, pensão morte e acúmulos de benefícios e mais.

Por fim, a última das reformas liberalizantes do período, a Reforma Administrativa (PEC 32/2020) propõe medidas que promovem alterações nos regimes jurídicos de servidores e empregados públicos, assim como no regramento da organização administrativa do Estado brasileiro. No primeiro eixo, a PEC apresenta medidas que mudam o regramento de contratação, ingresso e progressão de carreira do funcionalismo. Já no segundo, a proposta pretende modificar a forma de funcionamento do Estado brasileiro (PELLANDA; PIPINIS, 2021).

A proposta apresenta quatro problemas centrais, são eles (1) a inclusão do princípio da subsidiariedade na Constituição Federal, que torna o poder público complementar ao setor privado; (2) desfiguração do Regime Jurídico Único, que cria diversos tipos de cargo, altera a progressão na carreira do serviço público e cria o “cargo típico de Estado”; (3) ampliação da contratação de trabalhadores temporários e, por fim (4) atribuição de “superpoderes” ao Presidente da República, que receberia, sendo a proposta aprovada, carta branca para promover mudanças estruturais no Estado brasileiro (PELLANDA; PIPINIS, 2021).

Para melhor elucidar o que foi tratado até aqui criei uma tabela para enriquecer a visualização das reformas políticas e econômicas abordadas neste capítulo que virá a seguir, começando pela reforma do teto de gastos em 2016, no governo Temer e finalizando com a Reforma administrativa realizada no governo Bolsonaro em 2020.

Tabela 3-Reformas políticas/econômicas do período

Ano	Reforma
2016	Teto de Gastos
2017	Reforma Trabalhista
2019	Reforma da Previdência
2019	Reforma Tributária
2020	Reforma Administrativa

Fonte: elaboração própria.

Neste capítulo percebe-se que as escolhas políticas delinearam um panorama de mudanças estruturais, impactando diretamente a vida dos cidadãos e a dinâmica do país. No cerne dessas reformas, um elemento crucial que permeia as mudanças estruturais é o caráter liberal que as orienta. A busca por medidas de austeridade, redução de custos e flexibilização de direitos trabalhistas, características marcantes das reformas empreendidas, reflete uma abordagem alinhada aos princípios do liberalismo econômico. Contudo, a aplicação dessas políticas, em alguns casos, tem sido associada ao desamparo da população e a potenciais impactos adversos na economia. Os efeitos dessa orientação econômica sob o nível de insegurança alimentar do país será tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

3.1 Histórico Brasileiro

De 1930 a 1963, período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização, o perfil epidemiológico nutricional brasileiro caracterizava-se, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais, relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico, representadas, naquela época, pela desnutrição energético-proteica (DEP) e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitaminas. (PINHEIRO, 2008)

Josué de Castro, médico brasileiro, foi pioneiro dos estudos acerca do fenômeno social da fome, quando escreveu seu livro *Geografia da Fome* em 1946. A partir da publicação deste livro, a comunidade científica e a sociedade de nosso País começaram a compreender que o fenômeno da fome não era um fato resultante das intempéries ou caprichos da natureza inclemente (CASTRO, 2010). Apesar de ter sempre existido fome, o que Josué de Castro pretendia demonstrar era a perspectiva de que seria ela um fenômeno social, criação do homem, portanto, responsabilidade dos próprios homens e não da natureza, fato hoje plenamente reconhecido (CASTRO, 2010).

Mediante a abordagem de Josué de Castro, o Estado brasileiro, particularmente no período dirigido por Vargas, tomou a questão nutricional como uma das principais temáticas de sua agenda. (PINHEIRO, 2008)

De acordo com Pinheiro (2008) foi somente no alcunhado Estado Novo com a instituição do salário-mínimo que foi então criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) viabilizado pelo Decreto-Lei nº. 2.478, de 1940 e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Inaugurando então as primeiras políticas sociais de alimentação e nutrição do estado brasileiro.

Segundo Castro (2008) o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) instaurou os primeiros restaurantes populares viabilizando aos trabalhadores alimentação adequada e de baixo custo. O governo instalou e fez funcionar restaurantes destinados aos trabalhadores, e tornou obrigatório às empresas o fornecimento de refeições e a instalação de refeitórios (CASTRO, 2010).

Em 1943, com o País envolvido na guerra mundial, um plano de economia alimentar cientificamente dirigido criou o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), sob a direção geral do Dr. Josué de Castro, com a competência para tomar as

providências indispensáveis à realização de determinações governamentais. (CASTRO, 2010).

Foi então após a guerra e com o desinteresse governamental na continuidade do programa (STAN) que de acordo com Castro (2010), o médico e escritor nordestino Josué de Castro publicou a Geografia da Fome.

De acordo com Peliano (2010) no período pós-guerra a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) foi então substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972, que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos de 1950, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. A área de saúde permaneceu responsável pela elaboração e coordenação dos programas de alimentação e nutrição até os anos noventa. (PELIANO, 2010)

Com a criação do II PRONAN, em meados de 1970, Peliano (2010) conclui que a ênfase das políticas alimentares se voltou para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar.

O diagnóstico era o de que a agricultura brasileira responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado, verificando-se, à época, uma expansão muito grande na produção de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. (PELIANO, 2010, p. 29)

Portanto, de acordo com Peliano (2010) criou-se um mercado de grande porte e capaz de estimular a produção e assim garantir a aquisição de alimentos a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores cooperativas e pequenas agroindústrias próximas as áreas rurais.

Outra política relevante é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE⁴) que consiste na assistência financeira suplementar aos estados e municípios brasileiros que garante, no mínimo, uma refeição diária aos alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas. (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2015).

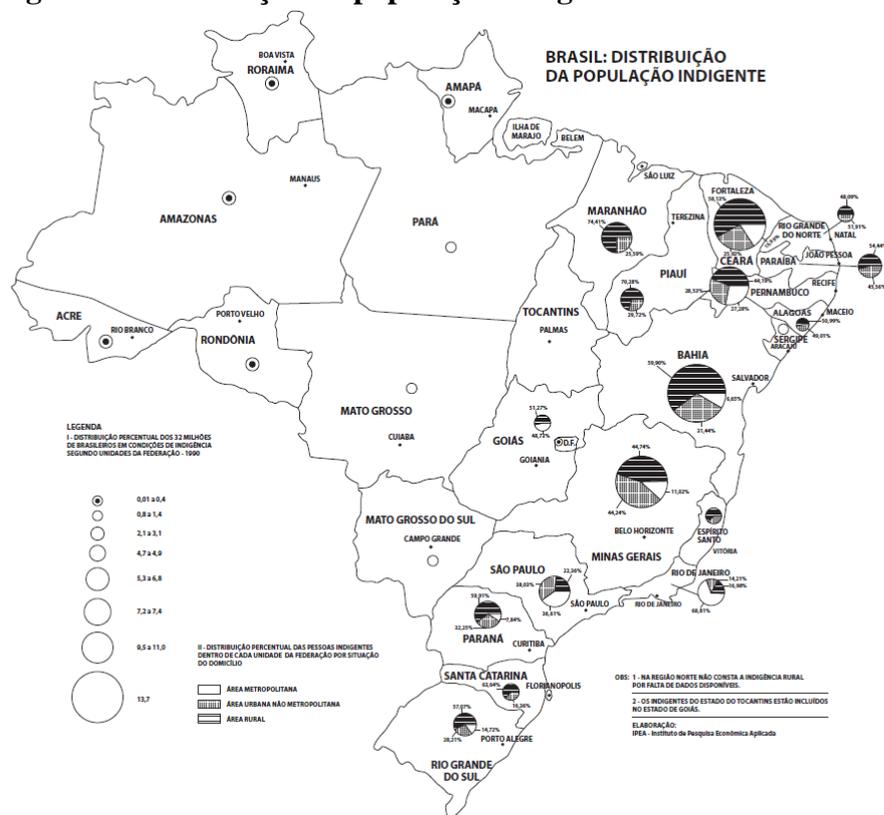
⁴ Em 1979 surgiu o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), iniciativa que foi garantida pela Constituição de 1988. (NUTRIÇÃO FSP, 2022)

O programa tem como objetivos: proporcionar as necessidades nutricionais parciais dos alunos, contribuir para a melhoria do desempenho escolar, promover a educação nutricional assim como a aquisição de bons hábitos alimentares, além de contribuir para a redução da evasão e a repetência escolar. (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2015).

No entanto, o conceito de segurança alimentar só começou a ser difundido nos anos de 1990, a partir da publicação do “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar” e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993 (PELIANO, 2010).

A metodologia utilizada para elaborar o Mapa da Fome foi extraída dos estudos sobre pobreza da CEPAL, instituição parceira do IPEA nesse trabalho, e que consistia em levantar o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias para identificar quantas famílias tinham renda que permitia adquirir essa cesta básica. As pessoas que viviam em famílias com uma renda igual ou inferior ao valor da cesta básica de alimentos eram então incluídas no grupo das que passavam fome. Isso porque parte das rendas das famílias precisam atender outras despesas além da alimentação, como a moradia, o transporte, a saúde, a educação, o vestuário etc. Assim, a fome podia ser medida com base na falta de renda para comprar os alimentos necessários a uma alimentação adequada. Com essa concepção se chegou ao número de 32 milhões de pessoas que não tinham renda para garantir a sua alimentação nos níveis recomendados. (PELIANO, 2010)

Figura 5- Distribuição da população indigente



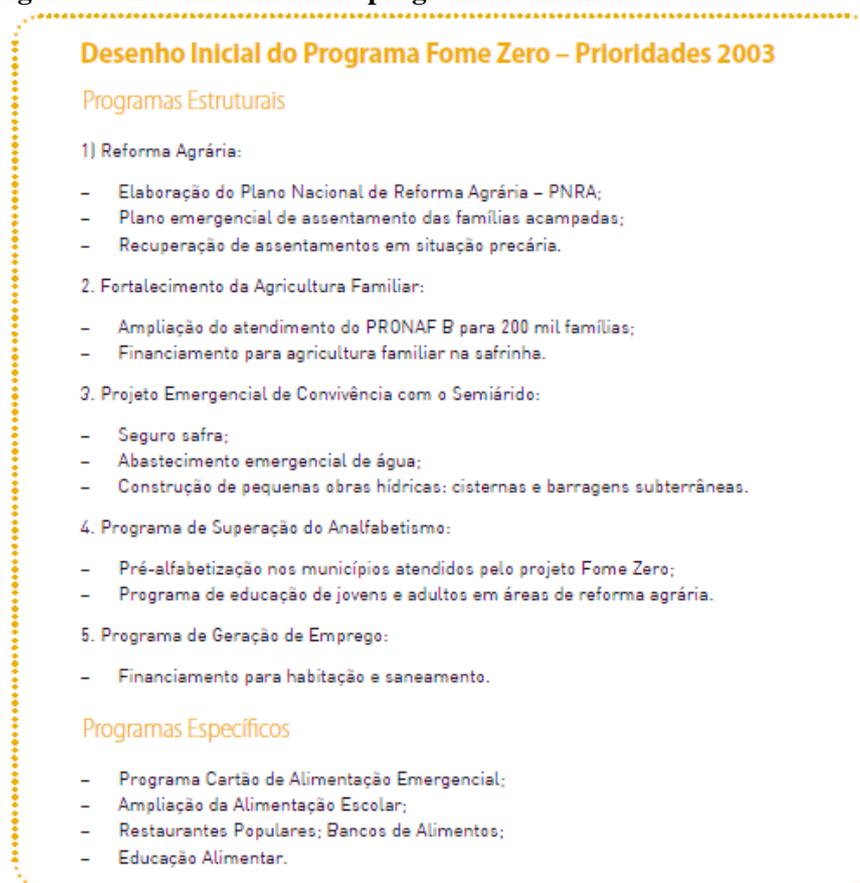
Fonte: Fome zero vol.1, 2010

Segundo Takagi (2010) competiu ao Instituto Cidadania, ONG dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, a retomada do tópico da segurança alimentar como política pública dez anos após a primeira proposta denominada Fome zero, que foi lançado em 2003.

O Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população) (TAKAGI, 2010).

O Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos. (TAKAGI, 2010).

Figura 6- Desenho inicial do programa Fome Zero



Fonte: Fome zero vol1 (2010)

Foi no mesmo ano do lançamento do programa fome zero que o presidente Lula retomou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Criado em 1993, pelo então presidente Itamar Franco, o CONSEA tinha sido revogado

no governo Fernando Henrique Cardoso com a criação do Programa Comunidade Solidária (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2019).

A partir da criação desses órgãos, o CONSEA e a PNAN, foram criados diversos programas voltados para o combate à fome e à desnutrição no Brasil, como por exemplo o Guia Alimentar para a população brasileira, o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). (POLITZE!, 2022)

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi criada através da Lei 10.696/03, de dois de julho de 2003. O PAA se apresentava como um programa de preços mínimos para determinados produtos e garantia de renda ao agricultor familiar, como também se propunha contribuir com a segurança alimentar de segmentos menos favorecidos da população brasileira. (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2011)

O Programa propõe ainda contribuir para a segurança alimentar e nutricional dos produtores e de segmentos mais destituídos da população, como os atendidos pelas entidades da rede socioambiental, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, que recebem produtos da agricultura familiar pela modalidade Doação Direta do PAA. (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2011)

O PAA opera em cinco modalidades: Compra Direta da Agricultura Familiar, Compra com Doação Simultânea, Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar, Incentivo à Produção e Consumo de Leite (para os estados do Nordeste e Minas Gerais) e Compra Institucional, antiga Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar. (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2011).

Em outubro de 2003, ocorreu o lançamento do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF).

Desde sua implantação, o PBF⁵ se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, englobando todos os programas de transferência de renda em curso até então, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A migração dos beneficiários desses programas para o PBF ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (SILVA, 2014).

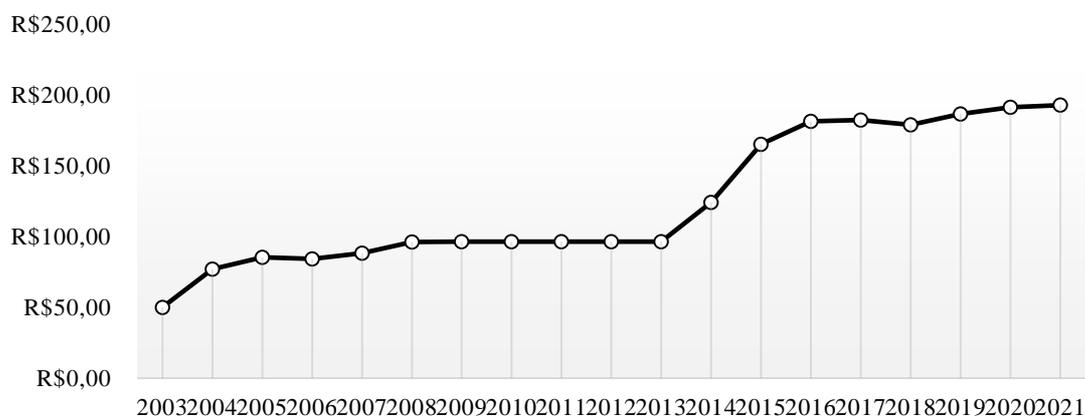
⁵ O PBF foi criado pela MP no 132, de 20 de outubro de 2003, convertida, posteriormente, na Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

O PBF previa o atendimento às famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema, definidas por meio de faixas de renda. Inicialmente, as famílias com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 50,00 eram consideradas extremamente pobres, enquanto aquelas entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00, pobres. Os benefícios consistiam em valor fixo, para as famílias consideradas em extrema pobreza, independentemente do número de filho; e variável, de acordo com o número de crianças, até o teto estabelecido. Esses valores foram sendo alterados ao longo dos anos (SILVA, 2014).

Atualmente, segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023), para ter direito ao Bolsa Família⁶, a principal regra é que a renda de cada pessoa da família seja de, no máximo, R\$ 218 por mês. Ou seja, se um integrante da família recebe um salário-mínimo (R\$ 1.302), e nessa família há seis pessoas, a renda de cada um é de R\$ 217. Como está abaixo do limite de R\$ 218 por pessoa, essa família tem o direito de receber o benefício.

Em junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de superar a pobreza extrema em todo o território nacional. O PBSM define a pobreza extrema pela ótica da insuficiência de renda e a delimitou por uma linha oficial de R\$ 70 per capita mensais. No entanto, o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza extrema, e o desejo de promover sua erradicação de forma sustentável fizeram o conjunto de programas e ações governamentais – novos e pré-existentes – do PBSM abranger outras dimensões além da renda (REDE IPEA-IPES, 2012).

Gráfico 4- Evolução do valor médio do Bolsa Família (R\$)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome⁷

⁶ LEI Nº 14.601, DE 19 DE JUNHO DE 2023

⁷ Dados disponíveis em: < <https://www.gov.br/mds/pt-br> >

A Garantia de Renda, portanto, é apenas um dos eixos organizadores dos programas e ações do PBSM, no qual se alinham as transferências focalizadas de renda do Programa Bolsa Família. Os outros dois eixos são o da Inclusão Produtiva – que visa à superação da pobreza pela integração das famílias ao mercado de trabalho, seja por meio do emprego, do empreendedorismo, ou pelo cooperativismo; e o da Garantia de Direitos e de Acesso a Serviços (REDE IPEA-IPES, 2012).

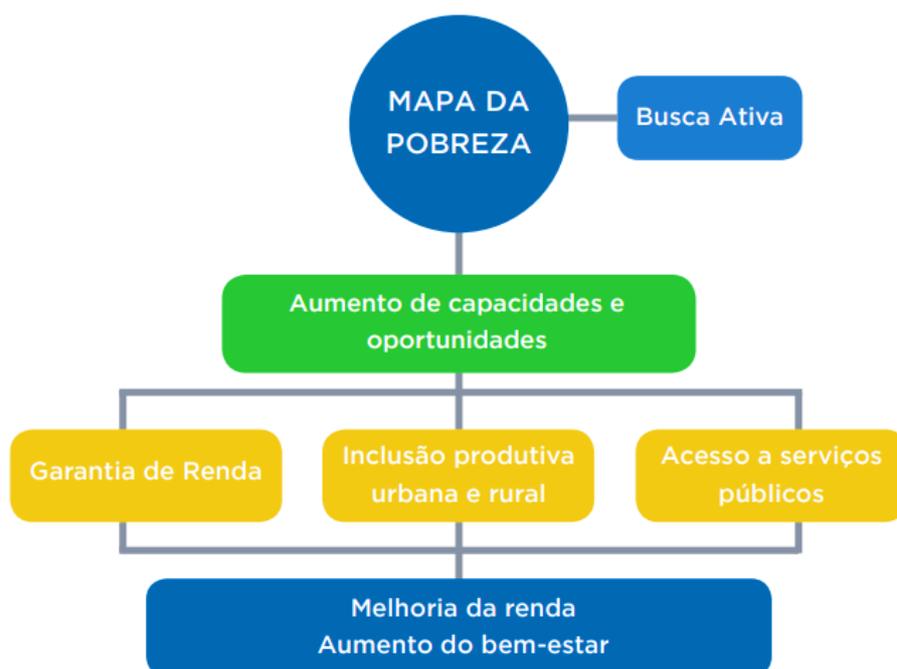


Figura 7- Multidimensionalidade: os eixos do Brasil sem Miséria

Fonte: World Without Poverty – WWP, 2014

Para melhor compreensão e também para sintetizar as políticas governamentais relacionadas à segurança alimentar, criei uma tabela com todas as políticas aqui mencionadas, a começar pela criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e Comissão Nacional de Alimentação (CNA) ambas criadas ainda no Estado novo de Vargas e finalizando com o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) criado no governo Lula.

Tabela 4- Políticas de combate a fome

Ano	Políticas governamentais
1940	Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
1943	Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN)
1950	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil (PRONAN)
1970	II PRONAN

1990-1993	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
2003	Projeto Fome Zero, Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
2004	Cadastro Único (CadÚnico)
2011	Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)

Fonte: Elaboração própria

A compreensão de que a fome é um fenômeno social, conforme apresentado por Josué de Castro em “Geografia da Fome”, foi crucial para despertar a atenção do Estado para a questão nutricional. O surgimento de órgãos como o Serviço de Alimentação da Previdência Social e a Comissão Nacional de Alimentação marcou o início das políticas sociais de alimentação no país. No entanto, a jornada que exige programas complexos e transversais, com estabelecimento contínuo de acompanhamentos e ajustes sofreu, a partir de 2015, com a mudança de orientação do Estado, grandes descontinuidades, que serão discutidas na próxima seção.

3.3. Desmontes

Com todos os programas que buscavam garantir a segurança alimentar o Brasil deixou de integrar o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014, mas voltou a integrá-lo em 2022. Com esse retrocesso, no ano de 2022 mais de 4,1% da população brasileira não tinha o que comer, de acordo com o Relatório 2022 *The State of Food Security and Nutrition in the World* (Estado de Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Entre 2004 e 2013, durante os governos de Lula e Dilma, as políticas de erradicação da pobreza e da miséria levaram o país a ser referência internacional no combate à fome. O percentual de brasileiros em situação de insegurança alimentar grave baixou de 9,5% em 2004 para 4,2% em 2013. No ano seguinte, uma das notícias mais comemoradas foi a de que o país havia saído do Mapa da Fome. (FUNDAÇÃO VERDE, 2022)

A situação se agravou após o golpe que destituiu a presidenta Dilma Rousseff em 2016. Sob o comando de Michel Temer e sua política neoliberal de austeridade fiscal, o Estado, por meio das reformas econômicas liberalizantes, buscou reduzir o seu tamanho, e como consequência, desinvestiu na proteção social e afrouxou leis trabalhistas com a promessa de crescimento econômico (FUNDAÇÃO VERDE, 2022).

De acordo com Renato Maluf, economista e ex-presidente do CONSEA, o governo Bolsonaro aprofundou o movimento de liberalização instaurada durante o

governo Temer, resultando em uma deterioração econômica. Sob a gestão de Bolsonaro, a invasão e grilagem de terras avançaram, inclusive em áreas protegidas e terras indígenas, causando prejuízos à agricultura familiar. Isso culminou no aumento da violência e da pobreza, enquanto a questão da reforma agrária foi relegada a segundo plano e ignorada. (Fontes: O JOIO E O TRIGO, 2020; FUNDAÇÃO VERDE, 2022) De maneira simbólica, já no dia 1º de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro, através da MP 870, extinguiu o CONSEA. Apesar de tentativas de parlamentares e da sociedade civil de reverterem a decisão, o Congresso e o Senado votaram a favor da decisão do presidente extinguindo permanentemente o Conselho (IRRAZABAL, 2022).

Uma outra medida ligada às políticas de alimentação que teve impacto no aumento da fome no Brasil foi a redução orçamentária do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O orçamento destinado para essa política vem sofrendo reduções desde 2015, mas de 2019 a 2021 foram reduções mais acentuadas. O orçamento destinado para o PAA em 2021 sofreu um corte de 75% em relação ao orçamento de 2020. (IRRAZABAL, 2022)

Após quase 18 anos de combate à pobreza, à miséria e às desigualdades, o Programa Bolsa Família (PBF) também foi desarticulado pelo governo Bolsonaro, com a redução de recursos, o aumento da fila de espera e, de modo ainda mais ofensivo, a criação do Auxílio Brasil, pela Medida Provisória 1061, que revoga o programa. (MATTOS, 2021).

Segundo o Observatório da Alimentação Escolar (2022) o governo do presidente Jair Bolsonaro (PL) deixou de prever reajuste ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ao apresentar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o Congresso Nacional. Com isso, em contexto de inflação e agravamento da fome, programa manteve-se sem reajuste pelo quinto ano consecutivo.

Nesse sentido, níveis alarmantes de IA e de fome integram o contexto de crises que seguem vulnerabilizando um crescente contingente populacional, agora incorporando segmentos das camadas médias antes socialmente mais protegidas. Por outro lado, ao avanço desse ambiente de degradação social se juntaram os progressivos processos de desmonte de políticas públicas e a fragilização das instituições que formam a rede de proteção social, tanto no campo da alimentação, como no de outras condições exigidas para que se tenha uma vida digna e saudável (REDE PENSSAN, 2022).

De forma puramente ilustrativa, criei uma tabela apontando quais políticas governamentais voltadas para segurança alimentar foi desmontada, descontinuada e/ou extinta e em qual governo houve esse desmonte. Vale ressaltar que já no governo Temer houve uma grande diminuição nas verbas de programas de assistência social, como parte de sua política neoliberal dentro do que é chamado Teto de gastos.

Segundo pesquisa realizada pelo site Carta Capital (2017) houve redução drástica das dotações anuais de 2016 e 2017 do PAA, com efetivo pago, entre janeiro e outubro de 2017, de apenas 5 milhões de reais (quando o dotado é de 330 milhões). O orçamento de 2018 previu aproximadamente 0,12% do orçamento do programa em 2015, de 609.360.875,00 de reais.

O desmonte das políticas para a agricultura familiar, iniciado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário assim que Temer assumiu, seguiu com o fim da Ouvidoria Agrária Nacional, vinculada ao Incra, e atingiu ainda programas como os Territórios Rurais, Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, Programa Cisternas e Minha Casa Minha Vida Rural. (CARTA CAPITAL, 2017)

Tabela 5- Desmontes

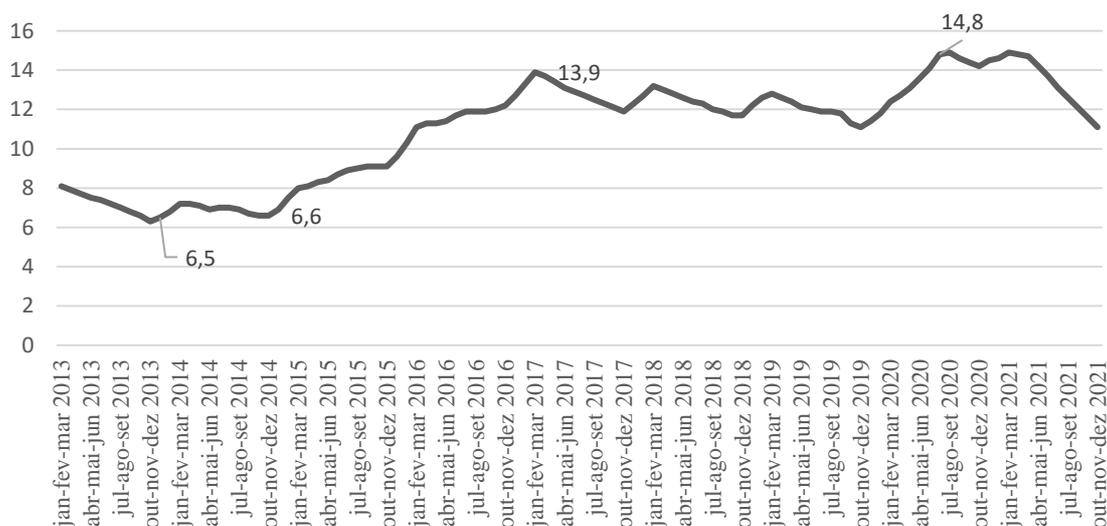
Ano	Políticas governamentais	Desmontes
1940	Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	
1943	Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN)	
1950	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil (PRONAN)	
1970	II PRONAN	
1990-1993	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	Extinto no governo Bolsonaro no dia 1º de janeiro de 2019.
2003	Projeto Fome Zero, Bolsa Família (PBF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Bolsonaro reduziu em 75% o orçamento da PAA, não previu reajuste para o PNAE e desmontou o PBF com a criação do Auxílio Brasil
2004	Cadastro Único (CadÚnico)	
2011	Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)	

Fonte: Elaboração própria

3.3.1 Resultados recentes

A taxa de desemprego no Brasil fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2013, durante o governo da então presidenta Dilma Rousseff, a taxa de desemprego estava em torno de 6,5%. E durante o governo de Jair Bolsonaro, essa taxa atingiu aproximadamente 15% podendo então evidenciar os resultados do caráter político que orientou o Brasil no período, isto é, a neoliberalização.

Gráfico 5- Desocupação no Brasil



Fonte: IBGE

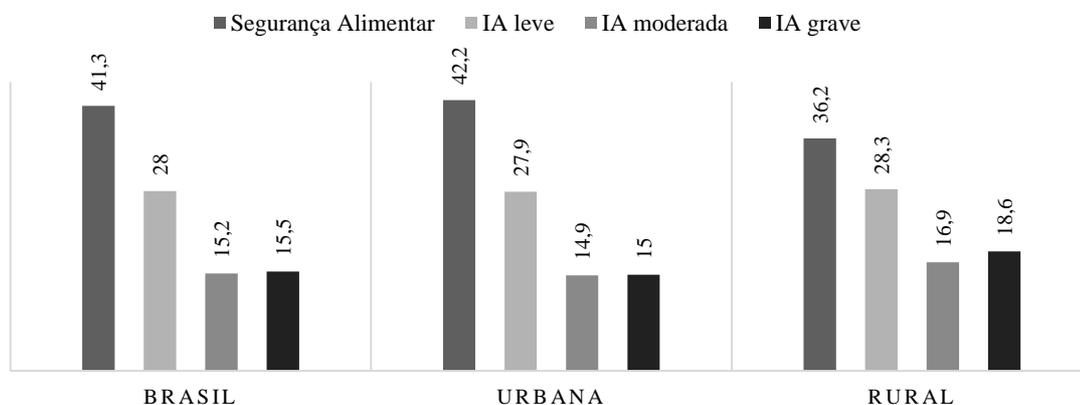
A intensificação dessa onda deformadora do Estado, em curso desde 2015, impactou direitos sociais, econômicos e ambientais, com incidência especialmente grave no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Dessa maneira, a má gestão pública da pandemia no Brasil é um fator agravante desse cenário pré-existente (REDE PENSSAN, 2022).

Nesse cenário de desmonte das políticas públicas, direta ou indiretamente voltadas à proteção e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), deve-se destacar, em 2021, a extinção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Bolsa Família (PBF), substituídos pelos programas Alimenta Brasil e Auxílio Brasil, respectivamente, reconhecidos por analistas sobre o tema como frágeis em suas concepções e objetivos, além de limitados na abrangência populacional. Estima-se que apenas metade dos 100 milhões de pessoas antes atendidas pelo PBF e pelo Auxílio Emergencial permaneceu com acesso ao Auxílio Brasil. Ademais, sobressai, neste período da pandemia, a má gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (REDE PENSSAN, 2022)

O resultado da combinação desses fatores teve reflexos claros na capacidade de acesso à alimentação suficiente e adequada pelas famílias brasileiras e constitui

violação do preceito constitucional no Brasil relativo ao direito humano à alimentação adequada. (REDE PENSSAN, 2022).

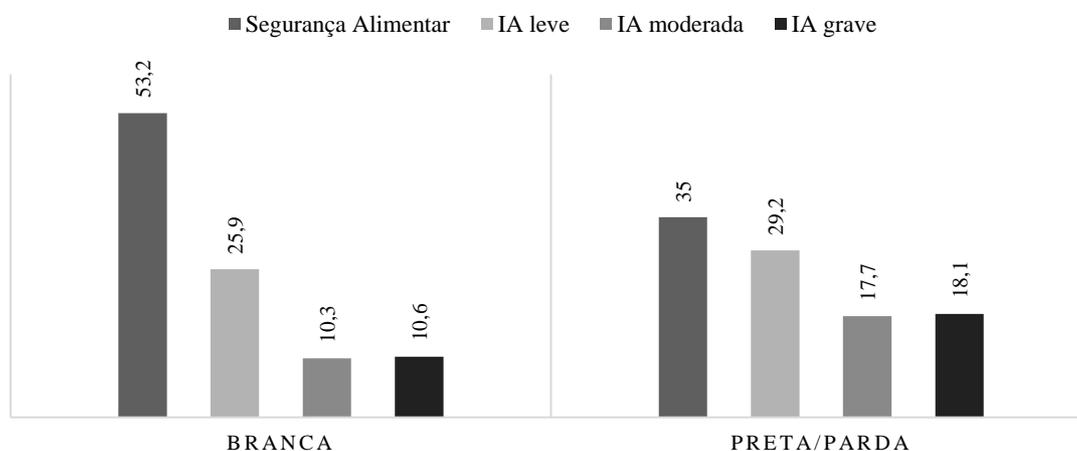
Gráfico 6- Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede PENSSAN (2022)

Entre o final de 2021 e início de 2022, os moradores de pouco mais de 40% dos domicílios tinham garantia de acesso pleno aos alimentos, ou seja, viviam em SA. Em 28,0% deles havia referência à instabilidade na alimentação dos moradores – traduzida pela preocupação quanto à possível incapacidade de obter alimentos no futuro próximo e comprometimento da qualidade da alimentação – ou experiência de IA leve. Em 1/3 dos domicílios (30,7%) já havia relato de insuficiência de alimentos que atendessem às necessidades de seus moradores, ou seja, IA moderada ou grave, dos quais 15,5%, conviviam com experiências de fome. (REDE PENSSAN, 2022)

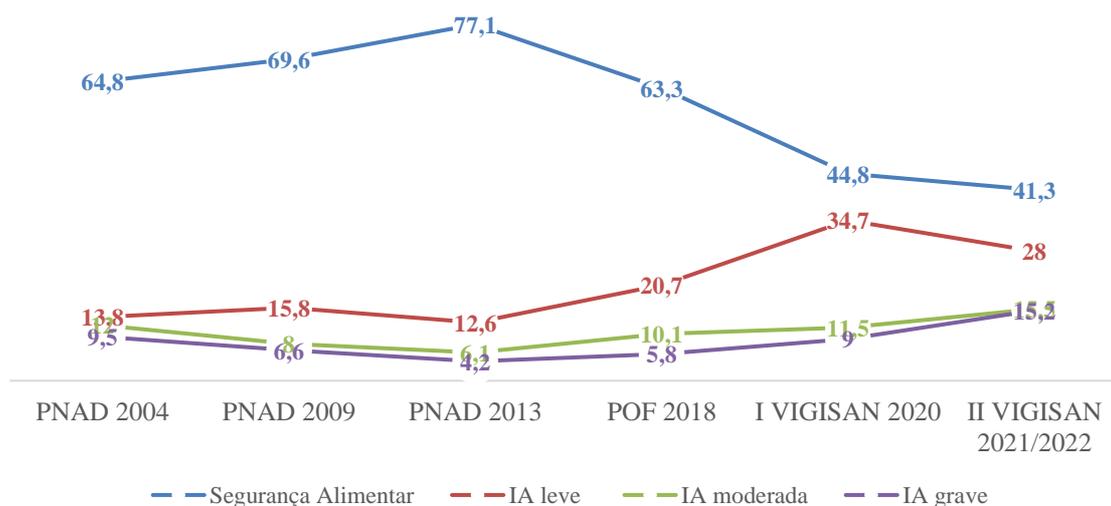
Gráfico 7- Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil. II VIGISA - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede PENSSAN (2022)

Segundo a tabela de número 6, 6 de cada 10 domicílios cujos responsáveis se identificavam como pretos ou pardos viviam em algum grau de IA, enquanto nos domicílios cujos responsáveis eram de raça/cor de pele branca autorreferida mais de 50,0% tinham SA garantida. Mesmo quando os rendimentos mensais ficam acima de um salário mínimo por pessoa, a insegurança alimentar é maior nos domicílios onde a pessoa de referência se autodeclara preta ou parda (REDE PENSSAN, 2022). Enquanto a segurança alimentar está presente em 53,2% dos domicílios onde a pessoa de referência se autodeclara branca, nos lares com responsáveis de raça/cor preta ou parda ela cai para 35%. Em outras palavras, 65% dos lares comandados por pessoas pretas e pardas convivem com restrição de alimentos (REDE PENSSAN, 2022)

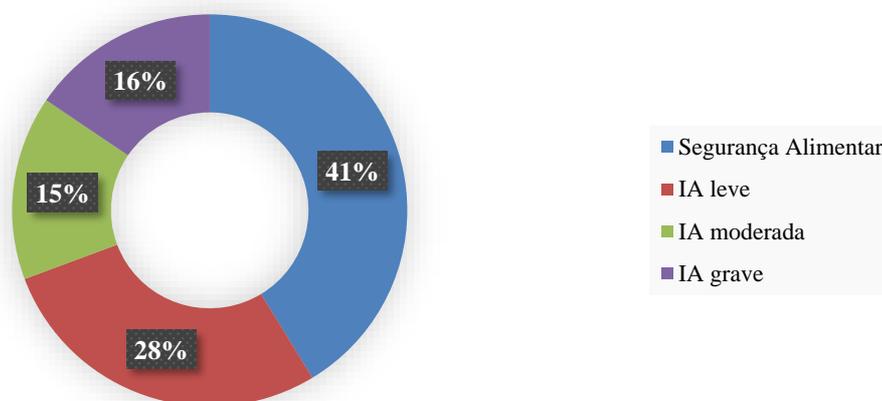
Gráfico 8- Tendência da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 a 2022. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022



Fonte: Rede PENSSAN (2022)

Observa-se a piora expressiva cenário de IA, sobretudo de famílias migrando de uma situação de IA leve para o nível de IA moderada e, em seguida, para o de IA grave. E também, o avanço expressivo, em 1 ano e 4 meses, da IA grave, que era de 9,0% em 2020 e, entre final de novembro de 2021 e abril de 2022, aumenta para 15,5% (REDE PENSSAN, 2022)

Gráfico 9- Situação de IA nos anos de 2021-22- Mais da metade da população do país — 125,2 milhões de pessoas — vive com algum grau de insegurança alimentar



Fonte: Rede PENSSAN (2022).

Em 2022, a nova edição da pesquisa, desenvolvida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), como parte do projeto VIGISAN, mostra que a insegurança alimentar se tornou ainda mais presente entre as famílias brasileiras. (REDE PENSSAN, 2022)

O número de domicílios com moradores passando fome saltou de 9% (19,1 milhões de pessoas) para 15,5% (33,1 milhões de pessoas). São 14 milhões de novos brasileiros/as em situação de fome em pouco mais de um ano (REDE PENSSAN, 2022).

A continuidade do desmonte de políticas públicas, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 mantiveram mais da metade (58,7%) da população brasileira em insegurança alimentar, nos mais variados níveis de gravidade (REDE PENSSAN, 2022).

Se a pesquisa anterior mostrava que, no final de 2020, a fome havia retornado aos patamares de 2004, em 2022 a realidade é ainda pior. De 9% dos domicílios com moradores passando fome, saltamos para 15,5% — 33,1 milhões de brasileiros/as. Isso quer dizer que, de um período para o outro, 14 milhões de pessoas passaram a conviver com a fome no dia a dia (REDE PENSSAN, 2022).

CONCLUSÃO

Esta monografia explorou, a partir da literatura econômica ortodoxa e heterodoxa, as causas da insegurança alimentar que assola o Brasil. Ao mergulhar nas divergentes perspectivas dessas escolas, examinamos como a ênfase na minimização da intervenção estatal, característica da ortodoxia, contrasta com a visão heterodoxa que destaca a necessidade de uma atuação mais proativa do Estado para enfrentar desafios sociais complexos. A análise dessas abordagens foi contextualizada na realidade brasileira, destacando os impactos das políticas neoliberais implementadas, especialmente durante os governos Temer e Bolsonaro, que resultaram no dismantelamento de estruturas fundamentais de segurança alimentar. A compreensão dessas causas oferece insights para a formulação de estratégias eficazes que transcendam as barreiras ideológicas, buscando, assim, soluções mais abrangentes e equitativas para enfrentar o desafio persistente da insegurança alimentar no Brasil.

As escolas econômicas ortodoxas e heterodoxas geralmente têm abordagens distintas quando se trata de políticas governamentais, incluindo aquelas relacionadas ao combate à fome e segurança alimentar.

Uma abordagem ortodoxa tenderia a enfatizar o papel do mercado e a minimização da intervenção estatal. Defensores da ortodoxia econômica argumentariam que a eficiência do mercado, quando não perturbada por intervenções governamentais excessivas, é capaz de alocar recursos de maneira ótima. No entanto, eles podem admitir que em situações extremas de insegurança alimentar, intervenções pontuais podem ser necessárias para corrigir falhas de mercado temporárias.

Por outro lado, as escolas econômicas heterodoxas, que incluem diversas abordagens como a keynesiana e marxista, geralmente aceitam a necessidade de uma atuação mais ativa do Estado na economia. Defensores dessas abordagens argumentariam que a segurança alimentar é uma questão social crucial que não pode ser completamente confiada ao mercado. Eles destacariam a importância de políticas públicas robustas, como programas de distribuição de renda, investimentos em agricultura familiar e promoção de acesso igualitário aos recursos, como meios eficazes para combater a fome.

A implementação de políticas neoliberais no Brasil, marcada pelo dismantelamento de toda estrutura criada por anos para segurança alimentar, teve consequências significativas, levando o país a enfrentar uma triste realidade ao retornar ao mapa da fome durante o governo Bolsonaro. A retirada de investimentos e a redução

do papel do Estado na promoção de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar foram decisões que impactaram diretamente a população mais vulnerável, em especial a população rural e negra.

Ao negligenciar a importância de programas sociais e estratégias que visam garantir o acesso à alimentação adequada, os governos neoliberais contribuíram para o aumento da desigualdade social e da insegurança alimentar. A falta de suporte para agricultores familiares, a precarização do trabalho no campo e a redução de recursos destinados à produção de alimentos impactaram negativamente a disponibilidade e acessibilidade de alimentos para as camadas mais pobres da população.

Além disso, a fragilização das políticas de distribuição de renda e a falta de medidas compensatórias agravaram ainda mais a situação, resultando em um retrocesso nos avanços conquistados anteriormente no combate à fome no Brasil. A volta ao mapa da fome além de uma constatação estatística é também reflexo direto das escolhas políticas que comprometem a segurança alimentar como um direito humano fundamental.

Nesse contexto, é fundamental repensar as políticas econômicas e sociais, buscando abordagens mais inclusivas e equitativas que assegurem a todos os cidadãos brasileiros o direito básico à alimentação e retomando as políticas de segurança alimentar que se mostram muito eficiente no combate à fome. A superação desse cenário exige um compromisso renovado com a promoção da justiça social, o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e a construção de um modelo que priorize o bem-estar da população em detrimento de interesses exclusivamente econômicos.

REFERÊNCIAS

ACCARINI, Andre; MUNIZ, Marize; MELIN, Tatiana. Entenda os 10 piores pontos da reforma da Previdência de Bolsonaro. [S. l.], 1 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/entenda-os-10-piores-pontos-da-reforma-da-previdencia-de-bolsonaro-99fe>. Acesso em: 27 nov. 2023.

ALMEIDA, Silvio. Nosso alimento é a esperança. In: DE CASTRO, Josué. Geografia da fome: O dilema brasileiro: Pão ou aço. [S. l.: s. n.], 2022.

AZEVEDO, Ludmila Luísa Tavares e. O estado sobre a mesa: insegurança alimentar no brasil e em países da américa latina no período recente. 2023. 167 p. Tese (Doutorado em economia) - Universidade de Brasília, [S. l.], 2023.

BANCO CENTRAL. Relatório de Inflação. Banco central, [S. l.], p. 1-27, 14 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/201706/RELINF201706-ri201706b1p.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Extrema pobreza no Brasil atingiu menor patamar da história em 2020, indica estudo. [S. l.], 8 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/11/extrema-pobreza-no-brasil-atingiu-menor-patamar-da-historia-em-2020-indica-estudo#:~:text=O%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%2C%20implementado%20logo,relat%C3%B3rio%20apresentado%20pelo%20Banco%20Mundial>>. Acesso em: 11 dez. 2023.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acesso em: 11 set. 2023

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021

FAO- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Relatório SOFI/indicador ODS 2.1.1. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/en/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota técnica DA/Sagi/MDS no 128/2010: relatório da oficina técnica para análise da escala brasileira de medida domiciliar de insegurança alimentar. Brasília: MDS, 2010.

CAFIERO, Carlo. Monitoramento global da segurança alimentar e nutricional: o papel da FAO. O ESTADO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: Um retrato multidimensional, [s. l.], p. 23, 2014.

CAMARGO, Regina Aparecida Leite de; BACCARIN, José Giacomo; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do programa de aquisição de alimentos (PAA) e do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. UNESP, [S. l.], p. -, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-temas-versao-publicada.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

CARDOSO, Caroline. Brasil vive retrocesso. [S. l.], 28 out. 2022. Disponível em: <https://fundacaoverde.org.br/brasil-vive-retrocesso/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. 1ª edição. ed. [S. l.]: Todavia, 2018.

CARTA CAPITAL. Temer esvazia programas para o campo e põe em risco a merenda escolar. [S. l.], 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/temer-esvazia-programas-para-o-campo-e-poe-em-risco-a-merenda-escolar/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

COATES, J., FRONGILLO, E. A., ROGERS, B. L., WEBB, P., WILDE, P. E., & HOUSER, R. Identifying nutritionally vulnerable households in the context of agricultural change. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 429-460, 2004.

DATHEIN, Ricardo. O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: As abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana. 2000. 2013 f. Universidade Estadual de Campinas, 2000. Disponível em: < <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/205458> > acesso em 11 de dez. 2023

DE CASTRO, Anna Maria. Trajetória do combate à fome no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: [s. n.], 2010.

DE OLIVEIRA PINHEIRO, Anelise Rizzolo. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança alimentar e nutricional*, Campinas, 2008.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Rome: FAO, 2020.

FAO. (2019). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO. FAO HUNGER MAP. [S. l.: s. n.], 2022. Mapa do mundo da fome. Disponível em: [://www.fao.org/fileadmin/templates/SOFI/2022/docs/map-pou-print.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/SOFI/2022/docs/map-pou-print.pdf). Acesso em: 9 out. 2023.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. "The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all." Rome: FAO, 2021.

FAO. The State of Food Insecurity in the World 2001. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; 2001.

GUEDES, Aline. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 15 nov. 2023.

HERSCOVICI, A. (2009). A teoria dos fundos de empréstimos: um estudo dos modelos agregados neoclássico e keynesiano. *Análise Econômica*, 24(46). <https://doi.org/10.22456/2176-5456.10856> Acesso em: 10 dez. 2023.

IBGE. PIB cresce 4,6% em 2021 e supera perdas da pandemia. Agência IBGE notícias, [S. l.], p. 1, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33066-pib-cresce-4-6-em-2021-e-supera-perdas-da-pandemia>. Acesso em: 15 jun. 2023.

IRRAZABAL, Carla. O impacto das políticas públicas ligadas à alimentação no combate à fome. [S. l.], 5 nov. 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/combate-a-fome/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. [S. l.: s. n.], 2007.

LOPES DA SILVA, Mygre; ABBADE DA SILVA, Rodrigo. Economia Brasileira Pré, Durante E Pós-Pandemia Do Covid-19: Impactos E Reflexões. FAPERGS, [S. l.], p. 1-11, 19 jun. 2020.

MALUF, R. Desnutrição e fome no Brasil: um desafio para as políticas públicas. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 95, p. 21-32, 2019.

MATTOS, Anna Clara. O Fim do Bolsa Família: Incertezas sobre a Proteção Social no Brasil. *Observatório das desigualdades*, [s. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=2178>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Maxwell, D., & Frankenberger, T. Food security: A post-modern perspective. *Food Policy*, 17(3), 209-227, 1992.

Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Estudo técnico, [s. l.], 2014.

MONTEIRO, C. A. Nutrição e saúde pública: fundamentos para a intervenção governamental. São Paulo: Editora Roca, 2000.

MORAES, Isabela; CEOLIN, Monalisa. Reforma da Previdência 2019. [S. l.], 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/reforma-da-previdencia-entenda-os-principais-pontos/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

MOREIRA AMADO, Adriana; ROLLEMBERG MOLLO, Maria de Lourdes. Globalização, Emprego e Salários. In: ROLLEMBERG MOLLO, Maria de Lourdes et al. Noções de Macroeconomia. [S. l.]: Manole, 2003. cap. Capítulo 5. E-book.

NEPA/UNICAMP. (2006). Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Visitado em 12 de abril de 2023, <https://www.nepa.unicamp.br/observatorio/sites/www.nepa.unicamp.br/observatorio/files/scal_e_of_food_insecurity_0.pdf>

NUTRIÇÃO FSP. PNAE: História da Alimentação Escolar no Brasil. [S. l.], 12 nov. 2022. Disponível em: <<https://fsp.usp.br/eccco/index.php/2022/11/12/pnae-historia-da-alimentacao-escolar-no-brasil/#:~:text=Nesse%20per%C3%ADodo%2C%20o%20abastecimento%20de,garantida%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988>>. Acesso em: 14 dez. 2023.>

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Pela segunda vez, Bolsonaro negligencia alimentação escolar no orçamento federal. [S. l.], 1 set. 2022. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2022/09/01/pela-segunda-vez-bolsonaro-negligencia-alimentacao-escolar-no-orcamento-federal/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

OREIRO, José Luís; DE PAULA, Luiz Fernando. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/JoseluisOreiro/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf. Acesso em: 1 jun. 2023.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da história- avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília: [s. n.], 2010.

PELLANDA, Andressa; PIPINIS, Vanessa. Não é uma crise, é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação. Caderno 1, [S. L.], 1 Set. 2021. Disponível Em: https://Actionaid.Org.Br/WpContent/Files_Mf/1633966731NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO1.Pdf. Acesso Em: 25 Nov. 2023.

POLITIZE!. O impacto das políticas públicas ligadas à alimentação no combate à fome. [S. l.], 5 nov. 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/combate-a-fome/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

PORTAL DA INDÚSTRIA. O que é Reforma tributária e que muda. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/reforma-tributaria/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

PROGRAMA bolsa família. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Recine, E.; Cardoso, M. L. de A. (2007). Políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista de Nutrição*, Campinas, 20 (2), 203-217.

Recine, E.; Vasconcellos, M. de L. S. (2013). Insegurança alimentar: Concepções e Estratégias para o Enfrentamento. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 18 (5), 1403-1412.

REDE IPEA-IPES. Erradicação da Pobreza Extrema no Brasil. Termo de Referência, [S. l.], p. 1, 31 jul. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/Termo_de_Referencia_Erradicao_da_pobreza_extrema.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. II VIGISAN, [s. l.], 2022.

RESENDE, Carolina; DWECK, Esther. Notas sobre uma tragédia anunciada: O teto de gastos e os cortes nas áreas sociais. *Nota de política econômica*, [s. l.], 2022.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. *Nota do Cecon*, [s. l.], Abril 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/notacecon1_choque_recessivo_2.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Revista de saúde pública*, [s. l.], 6 out. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rsap/2016.v18n2/311-320/pt>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=visualizarValores>. Acesso em: 9 out. 2023.

SILVA, Sandro Pereira. A Trajetória Histórica Da Segurança Alimentar E Nutricional Na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades E Consolidação. Texto para discussão, [s. l.], Abril 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

TAKAGI, Maya. A implantação do programa fome zero do governo Lula. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. [S. l.: s. n.], 2010.

TAPINOS, Geoges. Prefácio. *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. p. 3–33.

TINOCO, Guilherme; GIAMBIAGI, Fabio. O crescimento da economia brasileira 2018-2023. *Perspectivas DEPEC 2018*, [s. l.], 2018.

VALADARES, Alexandre. Perfil da população rural na pesquisa de orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de insegurança alimentar: uma análise preliminar. *Nota técnica*, [s. l.], janeiro 2022.

VASCONCELOS DE LIMA, Alexandre; DE AZEVEDO FREITAS, Elísio. A Pandemia E Os Impactos na Economia Brasileira. Boletim de economia empírica, [s. l.], v. 1, ed. 4, 2020.

WORLD WITHOUT POVERTY WWP. O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. Mundo sem pobreza, [s. l.], 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/wwp/BSM_introducao_PORT.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

ZOCCHIO, Guilherme. 'Bolsonaro agravou a situação da fome', diz ex-presidente do Consea. [S. l.], 1 out. 2020. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2020/10/bolsonaro-agravou-a-situacao-da-fome-diz-ex-presidente-do-consea/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

ANEXOS

Quadro1- Escala EBIA

Escala EBIA
1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
2 - Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
3 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
4 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?
5 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
6 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
7 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?
8 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?
9 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
10 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?
11 - Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?
12 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014

**Quadro 1 - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) com 8 perguntas. II
VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022**

Perguntas		Opções de resposta	
1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
2. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
3. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
4. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
5. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
6. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
7. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
8. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu

Fonte: REDE PENSSAN, 2022