

## O RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA FOME DA ONU E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

### *BRAZIL'S RETURN TO THE UN HUNGER MAP AND FOOD INSECURITY*

**DUHA MOHAMAD KANDIL**

Acadêmica de Relações Internacionais no Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC), Foz do Iguaçu/PR. E-mail: [duha.kandil@gmail.com](mailto:duha.kandil@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0455-1325>

**OBERTY CORONEL**

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste-Campus Toledo-PR); Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Bacharel em Direito pelas Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu (UNIFOZ); Membro do Laboratório de Pesquisa em Fronteira, Estado e Relações Sociais - LAFRONT. Professor do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC). E-mail: [oberty.coronel@hotmail.com](mailto:oberty.coronel@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0908-3784>

**OSVALDO ALENCAR BILLIG**

Doutor em Administração de Empresas na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM); Mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS); MBA em Logística Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Bacharel em Administração pela Universidade de Passo Fundo (UPF) Professor do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC), Foz do Iguaçu/PR. E-mail: [probillig@gmail.com](mailto:probillig@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4166-9232>

### RESUMO

Apesar de o Brasil ser considerado um grande produtor de alimentos, a segurança alimentar e nutricional ainda é uma área que apresenta lacunas no país. Este artigo tem como objetivo analisar esta problemática, identificando as dificuldades enfrentadas na inserção da questão alimentar na agenda política brasileira. Realizando um breve diagnóstico do contexto histórico das políticas públicas e programas sociais desenvolvidos durante sua formação, analisando-as criticamente e avaliando a eficácia destas. Ponderando as circunstâncias e fatores que tiraram o Brasil do Mapa da Fome no ano de 2014, e em contraste quais ações divergentes, reverteram este êxito em 2022, com o retorno do Brasil ao Mapa da Fome. Para isso, foi realizada uma coleta de dados por meio da pesquisa descritiva, por meio de ferramentas metodológicas qualitativas e a coleta de dados bibliográficos. Visando contribuir para o debate sobre as medidas a serem tomadas para promover e garantir a SAN e impedir que a insegurança e a questão da fome continuem em expansão.



**Palavras-chave:** Segurança alimentar; governo; políticas públicas.

## ABSTRACT

Although Brazil is considered a major food producer, food and nutrition security is still an area that has gaps in the country. This article aims to analyze this problem, identifying the difficulties faced in the insertion of the food issue in the Brazilian political agenda. Performing a brief diagnosis of the historical context of public policies and social programs developed during their formation, critically analyzing them and evaluating their effectiveness. Considering the circumstances and factors that removed Brazil from the Hunger Map in 2014, and in contrast to which divergent actions, they reversed this success in 2022, with Brazil's return to the Hunger Map. For this, data collection was carried out through descriptive research through qualitative methodological tools and the collection of bibliographic data. Aiming to contribute to the debate on the measures to be taken to promote and guarantee FNS and prevent insecurity and the issue of hunger from continuing to expand.

**Keywords:** Food Security; government; public policies.

## RÉSUMÉ

Bien que le Brésil soit considéré comme un important producteur alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle demeure un domaine présentant des lacunes. Cet article vise à analyser cette problématique et à identifier les difficultés rencontrées pour intégrer la question alimentaire à l'agenda politique brésilien. Il propose un bref diagnostic du contexte historique des politiques publiques et des programmes sociaux élaborés lors de leur élaboration, les analyse de manière critique et évalue leur efficacité. Il examine les circonstances et les facteurs qui ont conduit le Brésil à sortir de la Carte de la faim en 2014, et les actions divergentes qui ont inversé ce succès en 2022, avec le retour du Brésil sur cette Carte. À cette fin, une collecte de données a été réalisée par le biais d'une recherche descriptive, d'outils méthodologiques qualitatifs et d'une collecte de données bibliographiques. L'objectif est de contribuer au débat sur les mesures à prendre pour promouvoir et garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et prévenir l'aggravation de l'insécurité et de la faim.

**Mots-clés:** Sécurité alimentaire; gouvernement; politiques publiques.

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança alimentar é um conceito que possui relação com a segurança nacional, já que a soberania de uma nação pode ser afetada ao não garantir alimento em quantidade e qualidade suficientes à sua população, não atingindo assim a segurança humana, visto que esta é um direito garantido pela Declaração Universal



dos Direitos Humanos, conforme mencionado nos artigos 3º e 25º: Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, e, especialmente, a alimentação”, prevendo assim o bem estar social de todos.

A partir da década de 70 surgiram novas perspectivas, questionando o conceito tradicional de segurança, formulando o conceito de Segurança Humana, com isso o Estado deixa de ser o ator principal de segurança passando a ser o indivíduo. Em 1994 o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), publicou o conceito de Segurança Humana, no Relatório de Desenvolvimento Humano. Segundo o PNUD, os enfoques principais da segurança Humana são, proteger as pessoas de ameaças crônicas como por exemplo, a fome, as doenças, a repressão (freedom from want) e livrá-las de mudanças radicais e nocivas quanto ao cotidiano, como ocorre em guerras, genocídios e limpezas étnicas (freedom from want). Assim como também, menciona as ramificações da Segurança Humana, que são, segurança econômica, segurança sanitária, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança alimentar, segurança comunitária e segurança política, reiterando que estas se relacionam indiretamente, ou seja, a falha de um difunde sobre os demais, assim sendo a garantia da segurança alimentar é crucial.

Termos introduzidos pela Teoria da Securitização, uma das principais contribuições da Escola de Copenhague, inicialmente liderada por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, sustentava o pressuposto segundo o qual ocorreu uma evolução nos estudos de segurança internacional, segundo eles, três grandes diferenças marcaram a evolução nesses estudos. O conceito chave de segurança, deixaram de pensar esse conceito apenas como sinônimo de defesa, havendo uma abertura para questões políticas e sociais dentro dos estudos da área. Abordagem do uso de armas nucleares, e de que considerar apenas meios militares para entender segurança não era suficiente para compreender o uso ou não de armas nucleares. E por fim a grande mudança, em relação à natureza das questões de segurança, que deixaram de ser puramente militares e passaram a envolver outros temas relacionados à segurança do oponente, como as questões econômicas, e os demais tipos de segurança mencionados anteriormente. Tal teoria se fundamenta no Construtivismo, tendo como uma de suas premissas a construção entre atores.

A insegurança alimentar é definida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como a falta de acesso regular a alimentos e se refere não só à quantidade, como também à qualidade suficiente para sua



sobrevivência. Hirai e Anjos, voltaram seus estudos para a relação entre Estado e segurança alimentar, no texto abordam a definição de segurança alimentar por parte da FAO, fugindo da perspectiva de apenas atender as necessidades, pois a define como um “estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades nutricionais e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”. Assim como também citam os objetivos da segurança alimentar, “a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados” (Hirai; Anjos, 2007, p. 4,5).

Dividida em quatro categorias, em primeiro lugar temos a moderada, interligada a questões de renda ou acesso a recursos, reduzindo assim o consumo. Em segundo plano temos o nível grave, que caracteriza pessoas que não têm acesso a alimentos por dias, já a crônica, é uma modalidade estrutural e se refere à parcela da população em que a falta de alimentos persiste e aflora a incerteza de quando irão realizar a próxima refeição. E por fim temos o nível de insegurança alimentar aguda, que é o mais grave, podendo levar à fatalidade e comprometer a vida dos indivíduos. Assim como é definido pelo nutricionista e pesquisador Carlos Augusto Monteiro.

A fome é certamente o problema cuja definição se mostra mais controversa. Haveria inicialmente que se distinguir a fome aguda, momentânea, da fome crônica. A fome aguda equivale à urgência de se alimentar, a um grande apetite... A fome crônica, permanente, a que nos interessa aqui, ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas. Nesse sentido, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição: a deficiência energética crônica (Monteiro, 2003, p. 8).

O presente artigo tem por finalidade analisar a situação atual do Brasil e seu retorno ao mapa da fome da ONU em 2022, do qual havia saído em 2014. O que gera indignação na grande maioria da sociedade, visto que é um país que produz alimentos em abundância e permanece enfrentando dificuldades de acabar com a fome. Além de realizar um levantamento crítico e reflexivo acerca do tema. Apesar de no Brasil ser um direito humano assegurado pela Constituição Federal, expresso no artigo 6º, garantindo que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da constituição.”, assegurando o direito à alimentação, dentre muitos outros. É notório, que o país enfrenta dificuldades



para poder assegurar tal direito, por estar relacionado com as consequências da sociedade capitalista e com isso sendo um fator de discriminação.

[...] a pobreza e a desigualdade são fenômenos derivados dos níveis de concentração de renda e de propriedade, não há como desmembrá-las e portanto, coexistem como fenômenos imanentes à exploração capitalista.” (Meirelles, 2015, p. 68)

Com isso, um dos principais objetivos deste manuscrito é analisar as condições sociais que ocasionam esse fenômeno, tanto no passado quanto no presente da história brasileira, além de analisar o que deixou de ser feito para fazer com que retorne ao posto do qual já havia saído em 2014, apresentando uma visão crítica das políticas adotadas. Para isso, foi realizada uma coleta de dados por meio da pesquisa descritiva, utilizando ferramentas metodológicas qualitativas, coletando dados bibliográficos. Sendo tanto para a apuração de números, envolvendo estatísticas e indicadores por meio de portais de periódicos, como por exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou até mesmo do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Quanto para a obtenção de dados históricos e sociais, ou seja, não numéricos, baseando-se em livros, artigos científicos ou notícias.

A estrutura do artigo é composta por duas partes, enquanto a primeira aborda a contextualização da história brasileira em relação ao tema da fome, incluindo as diversas políticas públicas desenvolvidas no decorrer dos anos, a segunda parte se volta para a atualidade, explorando as falhas cometidas no desenvolvimento de políticas públicas ou o não desenvolvimento destas que coloca o Brasil na situação atual.

## 2 LINHA DO TEMPO DA FOME NO BRASIL ATÉ A SAÍDA DO MAPA DA FOME

A fome é um elemento biofísico-antropo-social, e sempre foi companheira inseparável do homem, desde os primórdios da sua fixação como ser humano, como citado por Castro, no Brasil não foi diferente, tendo em vista que a fome está arraigada na sociedade brasileira desde o período colonial.



“produto, antes de tudo, da desumana exploração das riquezas coloniais por processos de economia devastadores, monocultura e latifúndio, que permitiam a obtenção, por preços vis, das matérias-primas indispensáveis ao seu industrialismo próspero.” (Castro, 1965, p. 49)

Além disso, existia uma discriminação em relação ao consumo populacional, enquanto os europeus importavam suas necessidades alimentares de maneira variada, o povo, parcela mais pobre, possuía algumas restrições alimentares, muitas vezes se alimentado de apenas uma variedade, visto que trabalhavam com monocultura. Para Castro as crises de subsistência no período colonial são consequências da própria estrutura produtiva colonial, das hierarquias coloniais, da deficiência dos transportes e do armazenamento, das imposições do Estado e das oscilações climáticas. (Castro, 2004)

No livro *A Geografia da Fome*, Josué de Castro caracteriza a fome em tipos, chamando-os de “matizes da fome”, desde a “fome total, da completa inanição... até os tipos mais discretos das fomes ocultas ou específicas, atuando sorrateiramente, quase sem sinais aparentes”. Para ele, a fome total afeta populações inteiras, abrangendo carências quantitativas e qualitativas, já a fome oculta, é caracterizada pelas carências parciais. No entanto, esta última, está englobada nos tipos de fomes que segundo ele são “menos espetaculares, mas de significação social bem mais tremenda” (Castro, 1961, p. 86). Além destes, outros conceitos foram apresentados por Castro, a fome epidêmica ou total, esta seria uma fome conjuntural, temporária, atingindo uma boa parcela da população. E a fome endêmica ou oculta, é chamada de estrutural, ou seja, é permanente, onde a parcela da população afetada, possui acesso ao alimento, porém restrito. (Castro, 2006, p. 35)

Apesar de o Brasil ser destacado por seu clima tropical, do qual obtém-se grande quantidade de mantimentos, a maior parte de sua produção era voltada para a exportação, o que caracteriza a fome. Ao final do século XVII e início do século XVIII, houve 25 anos de fome no Brasil e outros dois terços de carestia e penúria. Causada pelas divergências entre o grande produtor mercantil e a produção para o abastecimento interno, em decorrência da desproporcionalidade entre os rendimentos do comércio colonial e dos pequenos agricultores, já nesta época os riscos e as consequências da fome ficaram claros, que o governo interviu, para evitar a fome, áreas de cultivo de cana de açúcar e tabaco foram substituídas para dar lugar às plantações de alimentos em 1700 (Rocha; Guedes, 2006).





No final do século XIX e começo do século XX, a abolição da escravidão, e a expansão do sistema capitalista, causaram transformação no sistema produtivo e na estrutura de classes. Influenciando a ocorrência de manifestações, tal como Movimento do “Quebra-Quilos”, entre 1850 e 1900; a revolta de Ibicaba, em 1851, contra o alto preço das mercadorias, contra os pesos e medidas utilizados e contra os juros; o protesto contra alta de gêneros alimentícios em Salvador, em 1858, ocasionado pelas sucessivas epidemias de febre amarela e a cólera e a escassez contínua de alimentos; a revolta contra comerciantes estrangeiros contra o alto preço de mercadorias importadas e baixo preço pago pelos gêneros alimentícios nacionais, em 1872, as lutas diversas pela melhoria de salários e de condições de vida para os operários e lutas no campo, no início do século XX, a maioria eram pelo rebaixamento dos preços dos gêneros alimentícios e o comício contra a carestia, em 1913, no Rio de Janeiro para rever o sistema de pesos e medidas, pois as pessoas pobres eram “roubadas” em suas compras, pela manipulação das balanças. Durante a guerra, o mercado exportador de alimentos cresceu, mas em torno de 1920, começou a ter a concorrência acirrada do mercado internacional. (Bonfim, 2004).

Na década de 1930, a sociedade brasileira se voltava para a perspectiva da consolidação de demandas e mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, comprometidas com a reorientação dos rumos do país, momento em que um novo Estado se reorganizava e assumia a tarefa de orientar o próprio desenvolvimento social. (Lima, 1988)

A partir de 1940, surgiu a preocupação com o índice de fome no Brasil, sendo o primeiro desenvolvedor do mapa da fome do país, Josué de Castro em seu livro “Geografia da Fome”, lançado em 1946, denunciando a fome e a má nutrição, além disso, em 1940 foi responsável pela criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps). Em 1948, tivemos um marco histórico, a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, instituindo o direito humano à alimentação no Artigo 25, já mencionado anteriormente. Já em 1952 a Comissão Nacional de Alimentação elaborou o plano “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, concebendo um programa de merenda escolar, o qual foi efetivamente instituído com a vinculação deste ao Ministério da Educação e cultura em 1955 e em 1956 virou campanha Nacional de Merenda Escolar.

Na década de 60 houve também uma boa movimentação em se tratando do combate à fome, começando em 1962 com políticas públicas, como a criação da



Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), agindo como elemento regulador do mercado, a partir do auxílio com a definição de gêneros essenciais ou em carência, além de no mesmo ano ser criada a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), para executar a política nacional de abastecimento. Em 1963 a partir do Decreto n 52819 foi criada a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) para executar planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo federal em relação ao abastecimento.

O ano de 1967, foi marcado por um retrocesso em relação ao que vinham desenvolvendo, visto que foi extinto o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), criado em 1940 com o objetivo de instalar refeitórios em empresas maiores e fornecer alimentos e vendê-los a preço de custo. No entanto, em 1968, foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), a fim de captar recursos e direcioná-los para projetos de ensino e pesquisa, incluindo alimentação escolar.

A Partir de 1970, tivemos o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento pela Lei n 5.727, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento pelo Decreto n 70.502, a criação do primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com o intuito de suprir a alimentação de uma parcela da população que demanda, gestantes, nutrízes e crianças menores de 7 anos de baixa-renda. Como complementar a este, ainda no mesmo ano de criação em 1972, houve a elaboração do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, com objetivo de propor, promover e fiscalizar o PRONAN, o qual foi suspenso devido a irregularidades na operacionalização. No ano de 1974, foi realizado um Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), para avaliar as condições de vida e a situação nutricional da população, a realização de pesquisas é extremamente importante, pois auxilia no desenvolvimento de políticas públicas ideais com base no resultado.

Foi instituído o Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT) em 1976, a fim de atender às necessidades alimentares dos trabalhadores com apoio do governo, em parceria entre este, empresários e trabalhadores. Em 1976, foi criado um novo PRONAN, o segundo, no entanto com objetivos e público-alvo modificados, este passou a se voltar ao amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos. Assim como também em 1979, foi criado o





Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), promovendo bons hábitos alimentares.

Em 1981, foi criado o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM), com ações de promoção da amamentação, proteção legal e apoio ao aleitamento materno, visto que a amamentação melhora o índice de nutrição. elaborado o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego em 1985, assim como também, após um ano, a 8 Conferência Nacional de Saúde, debateu critérios para formar um Sistema Nacional de Saúde, resultando na 1 Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

A partir de 1985, se inicia o processo de redemocratização, e esta temática recebe maior destaque neste período. Neste mesmo ano a Cobal serviu para a implementação do Programa de Alimentação Popular (PAP) e do dia D do abastecimento.

Uma modalidade de pesquisa foi desenvolvida em 1987, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), com o intuito de traçar o perfil das condições de vida da população a partir da análise de seus orçamentos domésticos, tal pesquisa foi realizada em outros anos também, sendo a última em 2018. Em 1988 foi composta a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactantes, visando proteger e incentivar o aleitamento materno por meio da proibição da publicidade de produtos alimentícios para crianças, evitando a substituição da amamentação por estes. A Carta Magna, em 1988, apresentou no capítulo de Seguridade Social uma base para sustentação da área social, garantindo direitos básicos, incluindo os de saúde e alimentação básica. Além do reconhecimento escolar como um direito constitucional, colocando a merenda como uma obrigação legal.

Já em 1989 a lei n 7,802 orienta sobre o uso de agrotóxicos, apresentando regras para o uso destes como pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento e comercialização, ou seja, sobre a modalidade de uso para não afetar as pessoas envolvidas no processo, desde os trabalhadores envolvidos na sua produção e logística até seus consumidores, visando melhorar a qualidade do que é consumido pela população. E ao final da década de 80, em 1989, foi desenvolvida a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), descrevendo o estado nutricional da população brasileira, além de apresentar as condições de saúde e a estrutura socioeconômica nos domicílios, com isso



possibilitando o desenvolvimento de políticas públicas específicas a partir dos resultados.

As discussões sempre giravam em torno da unificação dos recursos e dos programas, visando reduzir os gastos administrativos e aumentar seus impactos. No ano de 1990, houve a fusão da Companhia de Financiamento da Produção, da Cobal e da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), além da criação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Em 1992, houve a revisão da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactantes, formando a Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactantes (NBCAL), assim como também foi o ano em que o Brasil começou a comemorar a Semana Mundial da Amamentação na primeira semana de agosto, a fim de novamente incentivar o aleitamento materno.

No ano de 1992 ocorre o impeachment do presidente Collor, assumindo o Itamar Franco no período de (1993-1994), direcionando as políticas para as questões alimentares. Em 1993, foi criado o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), contudo extinto ainda em 1995, seu intuito era de buscar soluções para o problema da fome e da miséria no país, agindo juntamente com o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Criando-se no mesmo ano o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA).

Foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar com o tema “Fome: uma questão nacional”, destacando tal temática e promovendo se voltarem à ela. Onde em 1996, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), reconhecendo a relevância da produção de alimentos e a segurança alimentar é definida como.

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (1ª CNSA apud Macedo et al., 2009, p. 35).

Em 1998, é criado o Programa de Combate às carências Nutricionais (PCCN), visando controlar e reduzir carências nutricionais e a desnutrição infantil. Já em 1999 é aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e criação da Coordenação Geral de



Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), todos estes atuando em prol de garantir os direitos humanos à saúde e à alimentação.

Conforme já mencionado, é de extrema importância o alimento ser de qualidade e não apenas apresentar qualquer tipo de comida, isso não se engloba no combate à fome e desnutrição no ano de 2000, foi desenvolvido o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), em 2001 criado o Bolsa Alimentação, benefício atribuído às famílias baixa renda, no entanto com valores muito baixos, variando de 15 a 45 reais. Em 2003, retornou o CONSEA, com participação da sociedade civil para elaboração de propostas, além da criação do Programa Fome Zero, do Programa de Aquisição De Alimentos (PAA). Foi realizada a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desta vez com o tema "Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". Um dos principais temas debatidos foi o PFZ, sendo criticado, principalmente em relação às expectativas criadas, juntamente com a reforma agrária. (Aranha, 2010). Conceituando também a Segurança alimentar.

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Consea, 2004, p. 28)

Além disso, todos os demais programas de auxílio, tal como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão alimentação e Auxílio Gás, foram extintos e fundidos em um único, o Bolsa Família. Para garantir uma boa saúde também foram definidos muitos programas de suplementação como Vitamina A, Ferro e Iodo. Foi lançada pela primeira vez guia Alimentar para População Brasileira em 2006, aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institucionaliza a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2007, criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), adicionalmente, foi criado um dos mais inovadores sistemas do mundo, que permite incluir a agroecologia no sistema para organizações de controle para comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos, o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica. Ainda em 2007, foi realizada a 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional, abordando o tema “Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar nutricional”.

Em 2008, no contexto de crise mundial, houve um aumento do preço dos alimentos, incentivando a criação do Programa Mais Alimentos para agir em conjunto com o PRONAF, investindo na agricultura familiar. Em 2010, a alimentação foi inserida como direito social no sexto artigo da Constituição Federal, foi publicado o Decreto no 7.272 que institui o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, lançada a Estratégia Nacional para Alimentação Complementar Saudável (ENPACS).

No ano 2011, sucedeu-se a 4a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Alimentação adequada e saudável, direito a todos”, e foi lançado o Primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional atuando de 2012 a 2015.

Outrossim, foi publicada a segunda edição da PNAN. O ano de 2012 foi o de lançamento da ação Brasil Carinhoso, com foco na suplementação infanto-juvenil, da publicação do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas. Resultado do desenvolvimento de todas estas políticas públicas e esforço em conjunto da sociedade civil, pesquisadores, instituições e governo federal o Brasil saiu do mapa da fome da ONU e apresentou melhoras significativas em relação ao índice de fome, visto que a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), foi aplicada em 2004, identificando 64,8% da população em situação de segurança alimentar, no ano de 2009 novamente aplicada e detectou uma melhora, apresentando 69,6% da população nesta condição, já em 2013 resultou em 77,1% da população em situação de segurança alimentar, o que é uma boa elevação de taxa.

O ano de 2014 é colocado como marco histórico, visto que foi o ano de sua saída do Mapa da Fome da FAO/ONU, ou seja, menos de 5% da população se encontrava em situação de insegurança alimentar grave. Ainda no mesmo ano ocorre a publicação da Lei n.12.982 que garante a alimentação adequada dos alunos com necessidades alimentares específicas. No ano de 2015, foi realizada a 5a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, abordando o tema “Comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar”, e no mesmo ano foi publicado o decreto n. 8.553, que institui o Pacto Nacional pela Alimentação Saudável.

## 3 RETROCESSO DO BRASIL NA QUESTÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Em 2016 é lançado o Programa Criança Feliz, como política pública promovendo o desenvolvimento infantil integral, daqueles inseridos no Plano Brasil sem Miséria. Ainda houve a aprovação da PEC 241, impondo um teto de gastos pelos próximos 20 anos.

O ano de 2017 é marcado pelo lançamento do Segundo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Já em 2018, foi detectada uma inflexão nos patamares de segurança alimentar, a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), identificando que 36,7% da população se encontrava em situação de insegurança alimentar grave e 63,3% possuíam algum grau de IA. Lançando assim a pesquisa NutriNet, buscando identificar características da alimentação brasileira que aumentam ou diminuem o risco de doenças. A segunda Edição do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de dois anos é lançada em 2019, seguida da extinção do CONSEA, no governo Bolsonaro. Conforme levantamento publicado no Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base nos dados do Imposto de Renda, a partir do segundo semestre de 2019, houve aumento da concentração de renda.

O ano de 2020 é marcado pelo início da pandemia do coronavírus, surgindo em um momento marcado pela extrema vulnerabilidade da população. Relatos de indivíduos em extrema precarização, onde pontuam preocupação com a fome muito maior do que preocupação com o vírus. Em comparação com dados de 2018, o aumento foi de quase 100%, visto que segundo dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Penssan), em 2018 eram 10,3 milhões de pessoas em situação de fome no Brasil, número que em 2020 passava para 19 milhões.

Criando o Auxílio Emergencial pela Lei n. 13.982 a fim de mitigar os impactos econômicos causados pela pandemia, ainda no mesmo ano foi publicada a Lei n 13.987 para autorizar a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos alunos durante a suspensão das aulas devido à pandemia do covid-19.

No contexto da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, um relatório da Organização das Nações Unidas aponta que os efeitos da pandemia já são visíveis em várias esferas. Como consequência da crise, estima-se que



pode haver um “retrocesso histórico” de 15 anos na luta contra a fome, dando início a uma verdadeira “pandemia da fome”. (ONU, 2020 apud Rigaud *et al.*, 2021)

No ano de 2021 o Programa Bolsa Família é substituído pelo Auxílio Brasil e o PAA pelo Alimenta Brasil. Apesar destas medidas tomadas, o Segundo Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) em 2022, expôs que 33,1 milhões de brasileiros estavam passando fome, e mais de metade da população apresentava algum grau de insegurança alimentar. Com a eleição do atual presidente, Lula, este demonstrou comprometimento em resolver a questão da fome no Brasil, em decorrência disto, já em 2023, o Consea foi retomado.

O governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) atuando em conjunto com outros 23 ministérios, preparam o lançamento do plano Brasil sem Fome, reativando assim um repertório de políticas públicas que fizeram do Brasil uma referência mundial ao sair do mapa da fome em 2014. O plano se organiza em três eixos, o primeiro, acesso a renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; segurança alimentar e nutricional: alimentação saudável da produção ao consumo; mobilização para o combate à fome. Tendo como metas, tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030, reduzir a extrema pobreza a (2,5%) e a pobreza, com inclusão socioeconômica e por fim reduzir a insegurança alimentar e nutricional.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal premissa, indicar a segurança alimentar como um direito humano básico de todo cidadão brasileiro, assegurado pela Constituição Federal. Além disso, fica evidente que apesar do múltiplo desenvolvimento de políticas públicas e mecanismos sociais com viés de combate à fome ao longo da formação histórica do Brasil, essa problemática ainda é sentida com força por grande parte da população. Com isso, concluímos que algumas destas políticas são falhas, além disso, apesar das premissas destas serem eficientes, o que retarda a resolução da fome é o não cumprimento destas de maneira integral. Nesse sentido, temos que apesar de o governo ter o combate da fome entre suas principais





metas, os últimos acontecimentos sinalizam que o Brasil ainda não conseguiu se desvincular desta problemática.

A saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, e em seguida seu retorno em 2022 representa um retrocesso significativo nos avanços obtidos nas últimas décadas no combate à insegurança alimentar. O que explicita tanto as fragilidades estruturais do país, como os impactos profundos de crises econômicas, políticas e sociais, acentuam ainda mais a vulnerabilidade das populações mais pobres.

Ao longo deste artigo, analisamos as diversas políticas públicas desenvolvidas e as causas que contribuíram para a evolução alarmante da fome no Brasil, o que não se resume em apenas uma. Verifica-se disfunção desde as políticas públicas insuficientes, crise econômica agravada pela pandemia de COVID-19, a inflação dos preços dos alimentos, até as desigualdades sociais estruturais.

Portanto, é imprescindível que o governo federal implemente políticas públicas eficazes, que não apenas aliviem a fome a curto prazo, mas que também promovam a segurança alimentar sustentável. Programas de transferência de renda, incentivo à agricultura familiar, fortalecimento de redes de apoio social e garantia de acesso universal a serviços básicos são essenciais para mitigar os efeitos da fome. Além da participação ativa da sociedade civil e do setor privado. Organizações não governamentais, movimentos sociais e empresas podem contribuir significativamente através de ações solidárias, parcerias e iniciativas que visem reduzir a insegurança alimentar.

É importante destacar que tal desafio requer uma abordagem comprometida com a justiça social e a equidade. E assim atingir um dos objetivos projetados pelas Nações Unidas nos chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo o segundo o de Fome Zero e Agricultura Sustentável. Para tanto, é necessário o comprometimento de todos e a centralidade do Estado, este assumindo tal responsabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M.F.M. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, vol. 22, n. 6, 2009.



BONFIM, J. B. B. **As políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004.

CASTRO, J. Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 2 volumes. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, et al. Combate à fome: 75 anos de políticas públicas - linha do tempo. Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante, 2022. Acesso em: 06 jun. 2024.

CONSEA -Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em:<<https://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06/06/2024.

DE ROOY, G.A.A. Um diálogo entre a Teoria da Securitização e a Geopolítica Crítica. **Revista de Geopolítica**, v. 11, n. 4, p. 96-110, 2020.

FAO, Food and Agriculture Organization. The sixth food survey, 1996.

\_\_\_\_\_. The state of food insecurity in the world (SOFI), 2000

GUEDES, A.E.; ROCHA, P.M. O espectro da fome no Brasil. 2006.

HIRAI, W.G.; DOS ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, 2007.

HUMANOS, DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS. Declaração universal dos direitos humanos. Acesso em, v. 13, p. 175-196, 2015.

LIMA, E.S. Gênese e constituição da educação alimentar: a instauração da norma. **História, Ciências, Saúde** - Manguinhos, v(1): 57-83 mar.-jun., 1998.

MEIRELLES, G.Á.L. Pauperização relativa e desigualdade social: uma articulação necessária para a compreensão da “questão social” contemporânea. In: XIV Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 14., 2014. Natal. **Anais...** Natal: UFRN/ABEPSS, 2014.



MONTEIRO, C.A.; CONDE, W.L.; CASTRO, I.; Rugani R. A tendência cambiante da relação entre escolaridade e risco de obesidade no Brasil (1975-1997). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, p. S67-S75, 2003.

SPADER, R.; BUZAN. B.; HANSEN, L. A evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. Unesp, 2012, 576p. **Revista de Geopolítica**, v. 14, n. 3, p. 1-6, 2023.

