



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Jéssica Fernandes Martins Costa

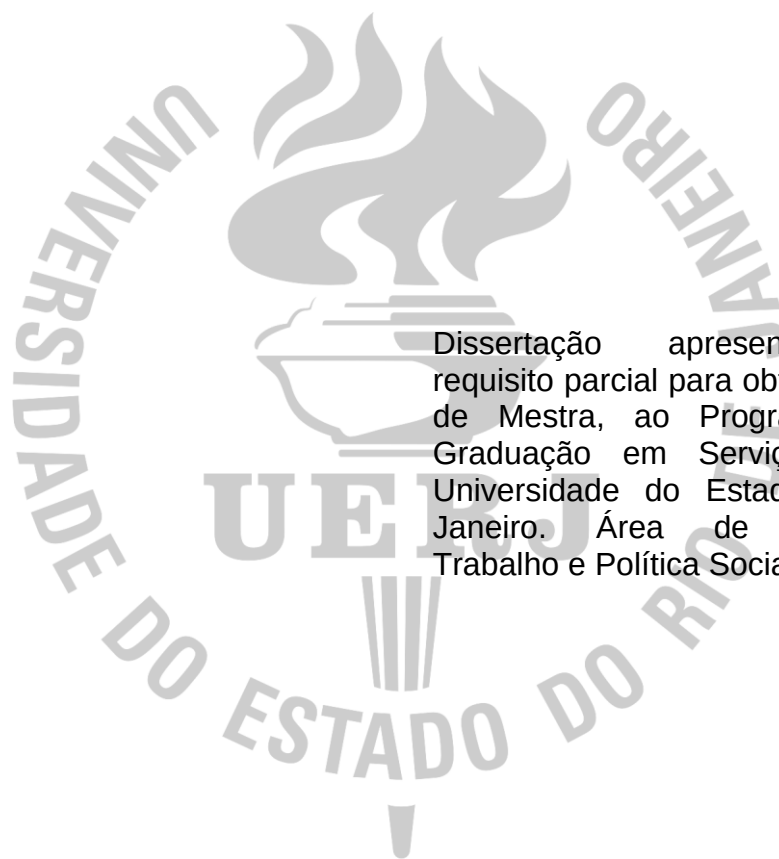
**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos  
de pandemia: uma análise sobre as estratégias executadas pela  
Prefeitura do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2023

Jéssica Fernandes Martins Costa

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos de pandemia:  
uma análise sobre as estratégias executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea de Sousa Gama

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

C837 Costa, Jéssica Fernandes Martins Costa.  
O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos de pandemia: uma análise sobre as estratégias executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro / Jéssica Fernandes Martins Costa. – 2023.  
154 f.

Orientadora: Andrea de Sousa Gama.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

1. Fome - Brasil - Teses. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil) - Teses. 3. COVID-19, Pandemia de, 2020- - Brasil - Teses. 4. Escolas - Brasil - Teses. I. Gama, Andrea de Sousa. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 612.391-053.5(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Jéssica Fernandes Martins Costa

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos de pandemia:  
uma análise sobre as estratégias executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 14 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea de Sousa Gama (Orientadora)  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patricia Camacho Dias  
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Ao dar os primeiros passos na UERJ em 2013, iniciando minha jornada de graduação em Serviço Social, nunca poderia ter previsto que, anos depois, estaria concluindo meu mestrado nesta instituição que desempenhou um papel tão vital no meu crescimento pessoal e na minha formação profissional. Se cheguei até aqui, é porque não estive só. Essa conquista é de todas e todos que me apoiaram, das mais diversas formas possíveis.

Primeiramente, quero agradecer a Deus por me guiar, dar-me forças e iluminar meu caminho ao longo desta jornada acadêmica desafiadora. Sua graça e orientação foram fundamentais para eu superar obstáculos e perseverar em busca do conhecimento libertador.

À minha querida família, minha fortaleza e sustentáculo, quero expressar minha imensa gratidão. Aos meus irmãos Ana Paula, Elias e Miriam, vocês estiveram ao meu lado em todos os momentos, apoiando-me, incentivando-me e acreditando em mim. Suas palavras de estímulo, paciência e amor incondicional foram os pilares que sustentaram minha jornada. E, em especial, quero dirigir um agradecimento profundo à minha mãe, Rute. Saiba que esta conquista é nossa. Cada página escrita, cada aula assistida, cada desafio superado é um reflexo do apoio que recebi de você. O seu amor e encorajamento foram fundamentais para eu chegar a este ponto.

Ao meu amado marido, José, quero expressar minha profunda gratidão. Agradeço por ser meu constante companheiro, por compreender as minhas ausências e por me encorajar a cada etapa deste percurso desafiador. Obrigada pela infinita paciência e pela companhia nos inúmeros finais de semana e feriados ensolarados que passei em casa, diante do computador, mergulhada nos estudos. Sua confiança em mim foi a força motriz que me impulsionou a avançar.

As minhas amigas, Carol, Bruna, Nil e Raísa que estiveram ao meu lado desde o início dessa jornada, obrigada por celebrarem as minhas vitórias, apoiarem-me nas dificuldades e entender minhas ausências. A minha amiga (e eterna professora) Mary Jane, por nossas trocas ao longo desses anos e por essa amizade que transcendeu a relação aluno-professor. E a todos os amigos que tornaram possível fazer de Paulínia meu novo lar, em especial minhas queridas Ana Elisa e Jaqueline.

A todas as minhas professoras e professores, gostaria de expressar minha sincera gratidão a cada um de vocês, que desempenharam papéis fundamentais na minha jornada acadêmica. Esta conquista não teria sido possível sem a orientação, apoio e sabedoria que compartilharam comigo ao longo destes anos. Suas aulas instigantes, suas críticas construtivas e sua dedicação à educação transformaram minha trajetória acadêmica em uma experiência enriquecedora. Obrigado por acreditarem em mim, por investirem tempo e energia na minha formação.

A minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Andréa Gama. Obrigada pelo seu suporte, paciência, amizade e contribuições ao longo dos anos até aqui. Lembro até hoje de como seus questionamentos e provocações nas aulas de estágio me impulsionavam a ser uma profissional cada vez mais crítica e compromissada com nosso projeto ético-político.

A todos os profissionais e estudantes que fizeram e continuam a fazer parte da Escola Municipal Barão do Amparo, quero expressar minha gratidão. Foi nesse local que minhas questões e preocupações se formaram, culminando neste trabalho. Lá, também, tive a oportunidade de testemunhar as notáveis transformações que a educação pública pode proporcionar na vida de nossas crianças.

Por fim, quero expressar meu sincero agradecimento a todos que tornaram possível esta conquista. Sei que não estou aqui sozinha; cada um de vocês desempenhou um papel fundamental em minha jornada. Que essa vitória seja compartilhada por todos nós. Vamos continuar a crescer, aprender e enfrentar os desafios que o futuro nos reserva, sabendo que temos uma rede de apoio incrível. Mais uma vez, obrigado por fazerem parte desta jornada. Estou profundamente grata por cada um de vocês.

*O meu filho mais velho João Carlos estava morrendo e eu já tinha perdido dois filhos  
e não queria perder mais um.*

*Seu Ary me chamou e perguntou:*

*– O que você veio fazer aqui?*

*– Eu vim Cantar!*

*– Me diz uma coisa, de que planeta você veio?*

*– Do mesmo planeta seu Seu Ary.*

*– E qual é o meu planeta?*

*– Planeta fome!*

*Naquela época eu achava que se tivesse alimentos pros meus filhos, não teria mais  
fome. O tempo passou e eu continuei com fome, fome de cultura, de dignidade, de  
educação, de igualdade e muito mais, percebo que a fome só muda de cara, mas  
não tem fim.*

*(Elza Soares, 2022)*

## RESUMO

COSTA, Jéssica Fernandes Martins. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em tempos de pandemia:** uma análise sobre as estratégias executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro. 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A fome, enquanto um dos resultados intrínsecos das expropriações, primárias e secundárias, que são inerentes ao sistema de produção capitalista, é um desafio complexo que vai além da mera falta de alimentos; é intrinsecamente ligada às dinâmicas políticas e econômicas que moldam a sociedade, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Embora seja uma questão de fundo estrutural, no Brasil, é notável a ausência de uma política social coesa e consistente no combate à fome que tenha se mantido ininterruptamente ao longo dos diferentes governos. Há uma exceção notável, representada pela alimentação escolar proporcionada através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE desempenha um papel crucial ao buscar assegurar a segurança alimentar e nutricional dos alunos e alunas brasileiras. A crise de saúde global desencadeada pela pandemia da COVID-19 em 2020 agravou, entre outras questões preexistentes, o problema da insegurança alimentar. Com o fechamento das escolas e a suspensão das aulas presenciais, muitos estudantes ficaram privados do acesso às refeições fornecidas pelo PNAE. A Pandemia também trouxe desafios para efetivação do PNAE por todo o país e, nesse sentido, buscamos analisar como o município do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Educação (SME), manteve a execução do PNAE. Para metodologia dessa pesquisa, optou-se por três métodos: a utilização de entrevista semiestruturada com uma conselheira do Consea-Rio, o preenchimento de questionário online por responsáveis de alunos da rede municipal de educação do Rio de Janeiro, a análise documental das atas, publicadas no período de março de 2020 até janeiro de 2022, produzidas pelo CONSEA-Rio e a coleta de informações noticiadas sobre o tema na imprensa. Através dos dados coletados identificamos a escolha de estratégias que não garantiram a universalidade do acesso, além de terem sido alvo de inúmeras reclamações e denúncias que culminaram em ações judiciais. Deste modo, o cenário pandêmico evidencia a necessidade de políticas públicas para o combate a fome de forma mais efetiva, o fortalecimento do PNAE para sua realização conforme preconizado em sua legislação, além de uma retomada pelo Serviço Social desse debate tão caro e fundamental para a classe trabalhadora.

Palavras-chave: fome; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); pandemia da Covid-19.



## ABSTRACT

COSTA, Jéssica Fernandes Martins. **The National School Food Program (PNAE) in times of pandemic**: an analysis of the strategies implemented by the City of Rio De Janeiro. 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Hunger, as one of the intrinsic outcomes of expropriations, both primary and secondary, inherent to the capitalist mode of production, is a complex challenge that extends beyond mere food scarcity; it is intrinsically linked to the political and economic dynamics shaping society, not only in Brazil but worldwide. Although a structural issue, notable in Brazil is the absence of a cohesive and consistent social policy to combat hunger that has been continuously maintained across different governments. There is a remarkable exception represented by school meals provided through the National School Feeding Program (PNAE). The PNAE plays a crucial role in seeking to ensure the food security and nutrition of Brazilian students. The global health crisis triggered by the COVID-19 pandemic in 2020 exacerbated, among other pre-existing issues, the problem of food insecurity. With the closure of schools and the suspension of in-person classes, many students were deprived of access to meals provided by the PNAE. The Pandemic also brought challenges to the implementation of the PNAE throughout the country, and in this regard, we sought to analyze how the municipality of Rio de Janeiro, through the Municipal Department of Education (SME), maintained the execution of the PNAE. For the methodology of this research, three methods were chosen: the use of semi-structured interviews with a Consea-Rio counselor, completion of an online questionnaire by responsible parties for students in the municipal education network of Rio de Janeiro, documentary analysis of the minutes published from March 2020 to January 2022, produced by CONSEA-Rio, and the collection of reported information on the subject in the press. Through the collected data, we identified the choice of strategies that did not guarantee universal access and were the subject of numerous complaints and allegations that led to legal actions. Thus, the pandemic scenario highlights the need for more effective public policies to combat hunger, the strengthening of the PNAE to comply with its legislation, and a renewed engagement by Social Work in this deeply significant debate for the working class.

Keywords: hunger; National School Feeding Program (PNAE); COVID-19 pandemic.

## SUMÁRIO

|       |                                                                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|       | <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                                             | 10  |
| 1     | <b>E JÁ DIZIA CAROLINA, “QUEM INVENTOU A FOME SÃO OS QUE COMEM”</b><br>.....                                                        | 15  |
| 1.1   | <b>É Fome ou Insegurança alimentar? Revisitando Josué de Castro para<br/>problematizar o prato vazio e a barriga a roncar</b> ..... | 21  |
| 1.2   | <b>E tudo começa pela expropriação</b> .....                                                                                        | 28  |
| 1.2.1 | <u>A mercadoria "Direito": quem vai perder e quem vai comprar?</u> .....                                                            | 32  |
| 1.3   | <b>Fome à moda da casa: as particularidades na realidade brasileira</b> .....                                                       | 41  |
| 1.3.1 | <u>O agro é pop ou o agro é a fome?</u> .....                                                                                       | 44  |
| 2     | <b>COMO O ESTADO BRASILEIRO RESPONDE A FOME?</b> .....                                                                              | 51  |
| 2.1   | <b>De Josué de Castro à Lula: sistematizando passos da trajetória do direito<br/>à alimentação no Brasil</b> .....                  | 52  |
| 2.1.1 | <u>O ocultamento da fome nos anos de chumbo</u> .....                                                                               | 56  |
| 2.1.2 | <u>A gente não quer só comida! O combate à fome no processo de<br/>redemocratização</u> .....                                       | 60  |
| 2.1.3 | <u>“O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”: conquistas e limites no<br/>governo Lula</u> .....                           | 64  |
| 2.2   | <b>O PNAE: de merenda a carro chefe do combate à fome no Brasil</b> .....                                                           | 71  |
| 2.2.1 | <u>Entre avanços e retrocessos... A “merenda” nunca saiu de cena!</u> .....                                                         | 71  |
| 2.2.2 | <u>A Consolidação do PNAE como referência global em Alimentação Escolar</u> ...                                                     | 80  |
| 3     | <b>ESCOLAS FECHADAS, PRATOS VAZIOS? A IMPORTÂNCIA DO PNAE<br/>NO PERÍODO PANDÊMICO</b> .....                                        | 86  |
| 3.1   | <b>Tudo começou com a pandemia? As “contribuições” do<br/>ultraneoliberalismo para o avanço da fome</b> .....                       | 90  |
| 3.2   | <b>Impacto da Pandemia da COVID-19 na Implementação do PNAE no Rio de<br/>Janeiro: desafios e estratégias emergentes</b> .....      | 102 |
| 3.2.1 | <u>Execução do PNAE sobre a perspectiva da Prefeitura do Rio de Janeiro</u> ....                                                    | 105 |
| 3.2.2 | <u>Execução do PNAE sobre a perspectiva do Conselho de Direitos – Consea-<br/>Rio</u> .....                                         | 119 |
| 3.2.3 | <u>Execução do PNAE sobre a perspectiva dos responsáveis dos alunos da rede<br/>municipal de ensino</u> .....                       | 132 |

|     |                                                                          |            |
|-----|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3 | <b>Apontamentos necessários pela perspectiva do Serviço Social .....</b> | <b>141</b> |
|     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: VACINA NO BRAÇO E COMIDA NO PRATO -</b>         |            |
|     | <b>OS DESAFIOS PARA UM BRASIL PÓS-PANDÊMICO.....</b>                     | <b>144</b> |
|     | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                 | <b>147</b> |

## INTRODUÇÃO

A experiência de mais de 10 anos como agente educadora da rede municipal de educação do Rio de Janeiro me possibilitou vivenciar um pouco da realidade de inúmeras crianças e, conseqüentemente, de suas famílias. Situações das mais diversas violências e vulnerabilidades eram, para alguns alunos, algo corriqueiro e cotidiano. Dentre todas as experiências que tive nesse tempo como servidora, a que sempre me trouxe mais inquietação foi a importância da “merenda escolar” para a sobrevivência de alguns alunos. Não foram poucos os casos de crianças que tinham na alimentação servida na escola a única refeição garantida no dia.

Após a graduação, na residência em Serviço Social (2019-2021) no Hospital Pedro Ernesto (HUPE), através do trabalho de conclusão: “O que está por trás da fome? Um estudo sobre as famílias inseridas pelo Serviço Social da Saúde da Criança no Projeto Alimento é Saúde”, me dediquei sobre o debate da insegurança alimentar, mediante uma análise sobre as causas da situação de insegurança alimentar vivenciada pelas famílias, inseridas no projeto do voluntariado do HUPE, chamado “Alimento é Saúde”, e que tinha suas crianças acompanhadas pelo Serviço Social na Saúde da Criança.

Nessa pesquisa foi possível identificar que uma das principais causas de manutenção dessas crianças em um serviço de saúde de nível terciário era a necessidade da obtenção da cesta básica oferecida pelo projeto do voluntariado para sobrevivência das famílias. Essa situação, além de descaracterizar o critério central para o acompanhamento de saúde pelo HUPE, que são questões de saúde de maior complexidade, evidencia a insuficiência das políticas sociais para a garantia de subsistência dessas e de tantas outras famílias brasileiras.

No mestrado, que teve início no período pandêmico (março de 2021), me deparei com a possibilidade de investigar sobre as inquietações de anos atrás no meu tempo de agente educadora, uma vez que a relação da merenda escolar na sobrevivência de alunos da rede pública de todo o Brasil vem à tona com a suspensão das aulas devido ao risco de contágio pelo vírus COVID-19.

A pandemia da COVID-19 pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) se apresentou como um dos maiores desafios sanitários em escala global deste século. Apesar do já alarmante quantitativo de mais de 6 milhões de mortes, a Organização Mundial de Saúde (OMS) traz, como estimativa, um contingente de 15 milhões de vítimas que

tiveram suas vidas interrompidas pela doença. Tal diferença entre esses números se dá, de acordo com a OMS, pela subnotificação dos casos.

Apesar de ter atingido escalas globais, ficou evidente que os países de baixa e média renda, vivenciaram de forma ainda mais intensa o potencial de letalidade da doença. Foi a população mais pauperizada que se viu numa situação de dupla exposição ao contágio, isso porque foram expostos ao vírus tanto pela impossibilidade de permanecer em isolamento devido à ausência de condições de garantia de renda, como também pela condição dos domicílios que, além de serem densamente ocupados, apresentam, em sua maioria, condições sanitárias precárias<sup>1</sup>.

No Brasil, a Covid-19 chega em um momento de intensificação no desmonte das políticas públicas (saúde, de segurança alimentar e nutricional, educação, entre outras) seja pelos cortes orçamentários, como também do ponto de vista institucional. Esse contexto de desmantelamento das políticas, principalmente aquelas voltadas ao combate da fome, contribuiu ainda mais para a situação de vulnerabilidade social dos brasileiros diante dessa pandemia (BICALHO; LIMA, 2020).

A Alimentação Escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado enquanto um direito previsto na legislação brasileira. Todavia, com escolas fechadas, alunos da rede ficaram sem acesso a alimentação, que, para muitas, ainda é a única refeição do dia. A situação desses alunos e suas famílias ainda é agravada pelo aumento dos preços de despesas básicas como alimentação e moradia e o crescimento do desemprego. Com a inflação, a alta no preço dos alimentos atingiu a taxa de 12,54% no acumulado de 12 meses<sup>2</sup> e de 21,39% desde o início da pandemia; na habitação houve aumento de 14% e 15,39% respectivamente. Já a taxa de desemprego, a projeção divulgada pela Organização Internacional do Trabalho (OTI) era de que o Brasil tinha 14 milhões de desempregados em 2022.

O escolha do recorte para análise levou em consideração a magnitude da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, e a necessidade de dispêndio de um grande

---

<sup>1</sup> De acordo com a Organização das Nações Unidas, em 2020 mais de 4,2 bilhões de pessoas viviam sem acesso a saneamento básico.

<sup>2</sup> Período de outubro de 2020 a outubro de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

<sup>3</sup> A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ) é responsável pela maior rede pública de ensino da América Latina. Segundo dados oficiais<sup>3</sup>, a rede municipal do Rio de Janeiro é composta por um total de 1.543 de unidades em funcionamento, atendendo a um contingente de

esforço de logística, gestão e participação direta dos órgãos colegiados – Conselho de Alimentação Escolar (CAE-RJ) e Conselho de Segurança Alimentar (Consea-Rio) – para que estratégias pudessem ser materializadas na vida dos alunos, e assim garantir o direito à alimentação escolar, mesmo em tempos de tamanha dificuldade. Neste sentido, atentando para a excepcionalidade do período em questão, analisar como se deu este processo, torna-se tarefa de grande valia para identificar os limites e possibilidades, na efetivação do direito à alimentação, no período de implementação de tais medidas emergenciais.

Além disso, o debate da insegurança alimentar nos impele a refletir sobre a relação da problemática da fome com a intervenção do Estado via Políticas Sociais. Tendo em vista que no Brasil, as principais características da Política Social sempre foram a seletividade e a descontinuidade, o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), enquanto parte fundamental na política da Educação, trazer em seu cerne a universalidade do acesso e a preocupação na garantia de sua sustentabilidade e continuidade é, sem exageros, uma ruptura com os formatos de políticas até então vigentes no país.

Sendo assim, o objetivo principal do presente trabalho é analisar como o PNAE foi utilizado como ferramenta na garantia do direito à alimentação na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro no período da pandemia de COVID-19. Além disso, propomos identificar as principais características das ações realizadas nesse processo/período.

Para o processo de investigação dessa pesquisa, optou-se por três técnicas de pesquisa qualitativa: a utilização de entrevistas semiestruturadas, o preenchimento de questionário, a análise documental das atas, publicadas no período de março de 2020 até janeiro de 2022, produzidas pelo CAE-RJ e CONSEA-Rio e das notícias veiculadas nos principais canais de imprensa sobre o PNAE no período pandêmico. As entrevistas foram semiestruturadas e realizadas com um conselheiro do CONSEA-RJ da gestão 2020-2022 de modo remoto. Nessa entrevista buscamos compreender como se deu o trabalho do CONSEA-Rio no período pandêmico e sua relevância na escolha das ações da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. O questionário, distribuído por meio eletrônico, através do uso da técnica bola de neve, foi realizado com responsáveis de estudantes da rede municipal de ensino –

Educação Infantil até 9º ano. Neste, buscamos identificar quais os impactos da manutenção do PNAE no período pandêmico para essas famílias. Através da análise dos dados coletados, buscamos identificar quais as percepções dos sujeitos envolvidos – Poder público, Conselho de Direitos e Famílias de alunos, e a abrangência das ações realizadas pela gestão municipal.

O presente trabalho está dividido em 3 partes. No primeiro capítulo, convidamos o leitor a revisitar os autores Carolina Maria de Jesus e Josué de Castro, a fim de evidenciar que a problemática da fome não é algo novo na realidade brasileira. Após um breve resgate histórico, que permeia a construção do conceito de Insegurança Alimentar e seus diferentes níveis, apresentamos a relação intrínseca existente entre a fome e as formas de expropriações que permeiam o modo de produção capitalista.

Não é possível desassociarmos a relação da fome com concentração de terras, dessa forma é imprescindível lançar mão dos conceitos de expropriação e acumulação primitiva muito bem tratados por Marx, para desvelarmos as reais causas desse flagelo. Finalizamos essa primeira parte apresentando as particularidades do Brasil, para que seja possível a percepção de como a “fome brasileira”, enquanto expressão da Questão Social, apresenta singularidades diretamente relacionadas com a história de país.

No segundo capítulo, nos debruçamos em identificar como o Estado brasileiro responde a fome. Apresentamos um panorama das principais políticas públicas direcionadas para o combate a insegurança alimentar, trazendo um resgate desde a década de 30 até Governo Lula (2003-2011). Em seguida nos debruçamos sobre a política mais antiga de todas, ou seja, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), visitando suas alterações ao longo dos anos até a alteração mais significativa realizada em 2009.

No terceiro capítulo, partimos para a análise da fome no período pandêmico. A fim de desvelar a retórica de que a fome retorna por conta da pandemia, apresentamos as “contribuições” dos (des)governos de Temer e Bolsonaro, buscando apresentar que foram os ataques ultraneoliberais que lançaram os brasileiros(as) em um cenário propício ao caos.

Em seguida, através de estatísticas e dados, buscamos evidenciar quais as características que o PNAE manteve, no município do Rio de Janeiro, e como se deu as readequações necessárias. Apresentamos a análise dos dados coletados pelas

entrevistas, questionários e atas, evidenciando a importância do PNAE e seus limites, tendo em vista o desmonte de políticas públicas voltadas para a garantia da segurança alimentar, muito antes do período pandêmico.

Além disso, apresentamos qual a relevância da atuação dos conselhos nesse processo decisório e se as famílias de alunos, principais interessadas no PNAE, conseguiram ser contempladas de modo universal e se consideraram eficientes e eficazes as medidas efetivadas. Evidenciamos nesse capítulo que, ao contrário do que se tentou propagar, o aumento dos diversos níveis de insegurança alimentar não foi desencadeado pela pandemia, mas sim potencializado por ela.

Falar sobre a fome requer a compreensão de que a pandemia é mais do que um contexto para os objetivos deste trabalho. Se faz necessário lançar luz para os problemas já existentes nas políticas públicas destinadas a garantir a segurança alimentar dos brasileiro. Deste modo, nossa proposta não é a de tratar esse tema tão delicado em uma perspectiva simplesmente fisiológica ou em tabelas que evidenciam o quantitativo de calorias e nutrientes que são necessários em cada etapa da vida; mas sim apresentar este tema sob a perspectiva de análise crítica, ou seja, a insegurança alimentar enquanto resultado do modo de sociabilidade vigente, isto é, o capitalismo.

A relevância desta pesquisa para o Serviço Social se apresenta na possibilidade de ocupar uma lacuna na reduzida produção sobre essa temática pela nossa categoria profissional. Além disso, como o debate sobre a fome perpassa por vários de nossos campos sócio-ocupacionais como saúde, assistência social, o âmbito sociojurídico e a educação<sup>4</sup>, esse estudo tem uma ampla possibilidade de inserção no fazer profissional nas diversas áreas de atuação das assistentes sociais.

Através do desvelar das razões reais da existência e permanência da insegurança alimentar, busca-se pensar em caminhos e estratégias que efetivem, não apenas a garantia do direito à alimentação, através de políticas públicas, mas também fomentar possibilidades para além do modelo de sociabilidade vigente.

---

<sup>4</sup> Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.



## 1 E JÁ DIZIA CAROLINA, “QUEM INVENTOU A FOME SÃO OS QUE COMEM”

*E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a  
escravatura atual — a fome!  
(Carolina Maria de Jesus, 1960)*

Falar sobre fome é sempre algo muito delicado, e talvez por esse motivo seja um assunto muitas vezes evitado. No entanto, quando o problema salta aos olhos por todos os lados – nas mídias, vielas, esquina de casa, na calçada em frente ao trabalho ou até mesmo dentro de casa – fica mais difícil ou até mesmo impossível, não enfrentar esse incômodo de frente.

Mas, antes de tudo, devemos ter clareza que, apesar da fome perpassar a história da humanidade, não nos debruçaremos sobre a fome que está relacionada a razões naturais, como uma densidade populacional maior que a capacidade de produção de alimentos – uma das causas do término do sistema feudal; nosso objeto é a fome enquanto expressão da questão social, oriunda da desigualdade desencadeada pelo modo de produção capitalista que, depositária de uma lógica de valorização do capital, subordinando o valor de uso ao valor de troca, estabelece um modo de vida contraditório à medida que se trabalha para a geração de lucro e não para as reais necessidades humanas (AZEVEDO, 2022).

É notório que os noticiários se tornaram mais ávidos a retratar o desespero da fome de inúmeros brasileiros no período da pandemia de COVID-19 (2020-2022), no entanto, a verdade é que essa triste realidade não é algo inédito em nossa história. Se surpreender com a barbárie retratada no período pandêmico, é quase que ignorar que o flagelo da fome acompanha a história do país, e que o Brasil foi constituído sob o marco da concentração fundiária e da desigualdade social. Sendo assim, a miséria a qual brasileiros e brasileiras estão expostos hoje, já foi retratada nas capas de revistas e principais jornais no Brasil ao longo dos anos, como podemos observar a seguir.

Imagem 1 - O agricultor Chico Marcolino captura um calango, o único “alimento” que ele e sua família consumiriam no dia - Ceará, agosto de 1983



Fonte: Pensar a história, 2021.<sup>5</sup>

Imagem 2 - Período da Ditadura Militar



Fonte: Pensar a história, 2023.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://www.facebook.com/pensarahistoria/photos/a.112693667223403/240382917787810/?type=3>.

Acesso em: 07 abr. 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://twitter.com/historia\\_pensar/status/1656448864335933440](https://twitter.com/historia_pensar/status/1656448864335933440). Acesso em: 06 abr. 2024.

Imagem 3 – Registros da fome na ditadura militar



Fonte: BBC, 2022.<sup>7</sup>

Imagem 4 - Família na hora da refeição em Pernambuco, nos anos 1970



Fonte: Revista Veja, 2018.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62272917>. Acesso em: 07 abr. 2024.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/o-paradoxo-da-fome-uma-doenca-nacional>. Acesso em: 06 abr. 2024.

Imagem 5 - Capas da revista Veja anos 1998 e 2002



Fonte: Google, [s/d].

Imagem 6 - Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, 2002



Fonte: Pedro Martinelli/VEJA, 2018.<sup>9</sup>

Mas então por onde começar a tratar um tema que, por sua complexidade, se faz tão antigo e, ao mesmo tempo, tão atual? Nos pareceu pertinente buscar alguém que, conforme Djamila Ribeiro conceitua, estivesse no lugar de fala de quem vivenciou o desespero que é a incerteza de não ter a garantia do que comer e dar de comer para sua família. Carolina Maria de Jesus, por meio de seus relatos na década de 1950, revela, até hoje, para aqueles que não conhecem ou ignoram uma realidade de

<sup>9</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/50-ideias-para-50-anos/8-a-pobreza-mal-que-persiste>. Acesso em: 07 abr. 2024.

dor e desespero: “como é horrível levantar de manhã e não ter nada para comer. Pensei até em suicidar. Eu suicidando-me é por deficiência de alimentação no estômago. E por infelicidade eu amanheci com fome” (JESUS, 2014).

Trazer Carolina Maria de Jesus é desnudar a crueldade que 33 milhões de brasileiros<sup>10</sup> ainda estão expostos nos dias atuais. Além disso, Carolina representa duas estatísticas sobre a fome no Brasil: a fome aqui tem gênero e raça bem definidas, a de uma mulher preta/parda. Dados da Rede Penssan (2022) apontam que a insegurança alimentar<sup>11</sup> está presente em 46,8% dos domicílios onde a pessoa de referência se autodeclara branca, já nos lares com responsáveis de raça/cor preta ou parda ela sobe para 65%. Além disso, as mulheres são as primeiras a passar fome e, nesse grupo, são as pretas, pardas e periféricas que se encontram nas condições mais críticas. Isso porque são elas as responsáveis pelos domicílios mais vulneráveis, onde crianças e idosos dependem delas.

Deste modo, devemos ter clareza que, ao atingir indivíduos e grupos sociais, três fatores são fundamentais para que se consiga diferenciar como se dá as manifestações de insegurança alimentar entre as pessoas. Ou seja, a incidência desta problemática carrega recortes, que são os de classe social ou nível de renda, a condição de gênero e geracional, e as raízes étnicas ou raciais. Conforme apresentado pela Rede Penssan (2022), o retrato da fome é composto principalmente por gente do sexo feminino, moradora da periferia ou do meio rural, com baixa escolaridade ou analfabeta, pobre, negra, quilombola, indígena. Deste modo, o fato é que a fome tem gênero, cor, endereço, grau de escolaridade e inserção no trabalho.

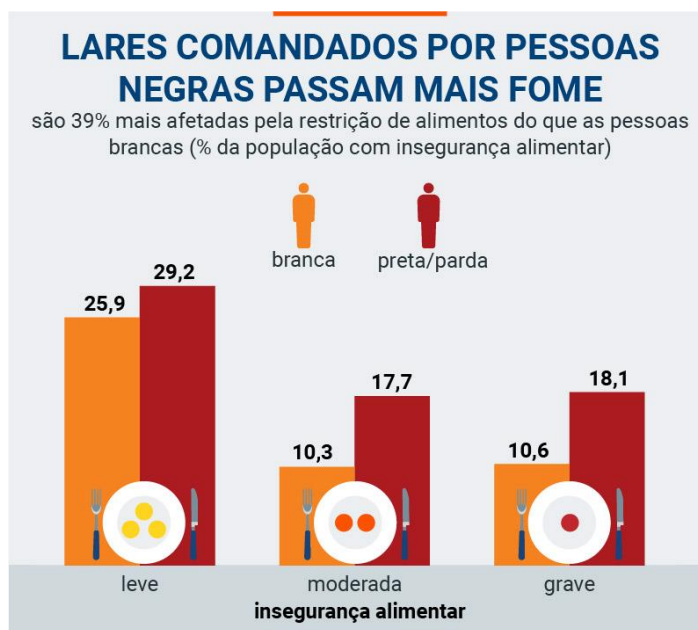
---

<sup>10</sup> De acordo com o “II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil” apresentado pela Rede PENSSAN (2022).

<sup>11</sup> Mais à frente trataremos o debate sobre o conceito de insegurança alimentar e os seus níveis.



Imagem 7 – A relação da fome com a raça



Fonte: II VIGISAN (Rede PENSSAN), 2022.

Carolina ao trazer em sua obra, *Quarto de despejo*, a conclusão de que “*a fome foi inventada*”, já nos apresenta um norte para o debruçar sobre essa questão. É fundamental entender que a existência de seres humanos em uma situação nutricional crítica não deve ser considerada mero acaso ou resultado de questões naturais, mas sim ocasionada por decisões que priorizam interesses econômicos em detrimento de interesses e necessidades sociais.

A fome vivenciada por Carolina e, atualmente, por mais de 928 milhões de pessoas<sup>12</sup>, não deve ser considerada uma condição natural da vida, mas sim produto do conflito capital-trabalho inerente ao modo de produção capitalista. Logo, tratamos aqui de uma fome em seu caráter estrutural e, deste modo:

[...] se ratifica a necessidade de abordar esse tema a partir da lógica de seus elementos fundantes relacionados à valorização do capital. Primeiramente, porque a forma explícita dessa abordagem é incomum em relação à segurança alimentar e nutricional e, segundo, porque o desconhecimento do processo de valorização do capital e sua inflexão na segurança alimentar e nutricional provoca análises limitadas, motivo pelo qual se encontra trabalhos que apresentam como metodologia explicitada o materialismo histórico-dialético; contudo, exibem variáveis analíticas e/ou resultados cuja epistemologia foge da abordagem crítica e dialética (AZEVEDO, 2022, p. 489).

<sup>12</sup> Dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 2020.

A naturalização da fome não é algo recente na história da humanidade. Por muito tempo foram apresentadas justificativas, para a existência de pessoas em condições subumanas, teses Malthusianas, que culpabilizavam diretamente os sujeitos pela sua condição de miséria, até condições climáticas, que impossibilitavam um aumento nas produções. Tais argumentos ainda se fazem presentes em muitos discursos nos dias atuais, mesmo já tendo sido comprovadamente refutados. Dessa forma, vale reforçar que, ao contrário do que ocorria nas formações sociais precedentes, no sistema capitalista, a pobreza não provém da penúria generalizada, mas de uma contínua produção de riquezas (NETTO, 2007 *apud* AZEVEDO, 2022).

Então por onde começar um processo de desnaturalização da pobreza, da fome e da miséria a qual mais de 780 milhões de pessoas no mundo estão expostas? Considerando a pequena produção no Serviço Social que contemple a relevância do sociólogo Josué de Castro no debate sobre a fome, consideramos pertinente iniciarmos nosso percurso analítico partindo das contribuições do referido autor.

### **1.1 É Fome ou Insegurança alimentar? Revisitando Josué de Castro para problematizar o prato vazio e a barriga a roncar**

Não seria possível falarmos sobre a fome sem mencionar aquele que é o principal responsável em “colocar o dedo na ferida” e, desse modo, garantir que essa temática alcançasse o estatuto político e científico necessário para sua compreensão. Além disso, tal resgate torna-se tarefa imprescindível e inadiável considerando que Josué de Castro, apesar da relevância de sua produção, não é uma referência presente na produção de Serviço Social.

Josué de Castro, assim como Carolina Maria de Jesus, também evidenciou que a fome marca de forma definitiva, aqueles que vivenciam essa gravíssima violação do direito básico de se alimentar. Em uma de suas obras, ele retrata a dura realidade de sua infância, como podemos observar a seguir:

O tema deste livro é a história da descoberta da fome nos meus anos de infância, nos alagados da cidade do Recife, onde convivi com os afogados deste mar de miséria. Procuro mostrar neste livro de ficção que não foi na Sobornne, nem em qualquer outra universidade sábia, que travei conhecimento com o fenômeno da fome. O fenômeno se revelou espontaneamente a meus olhos nos mangues do Capibaribe, nos bairros miseráveis da cidade do Recife: Afogados, Pina, Santo Amaro, Ilha do Leite.

Esta é que foi a minha Sobornne: a lama dos mangues do Recife, fervilhando de caranguejo. Seres anfíbios – habitantes da terra e da água, meio homens e meio bichos. Alimentados na infância com caldo de caranguejo: esse leite de lama. Seres humanos que se faziam assim irmãos de leite dos caranguejos. [...] que depois de terem bebido na infância este leite de lama, de se terem enlambuzado com caldo grosso da lama dos mangues, de se terem impregnado do seu cheiro de terra podre e de maresia, nunca mais podiam se libertar dessa crosta de lama [...] (CASTRO, 1984, p. 18).

Josué de Castro dedicou sua vida a examinar as causas históricas, sociais e econômicas da fome e da desnutrição no Brasil e no mundo. A dura realidade da infância e o exercício da medicina foram fundamentais em sua trajetória científica. Em 1935, ao coordenar o inquérito sobre as condições de vida da população do Recife, apresentou que a morte de trabalhadores por doenças como anemia, hipotireoidismo e diarreias infecciosas estavam sempre ligadas à fome.

Devido a relevância de seu papel como um dos precursores na abordagem desse problema, é designado a ele o papel de descobridor de tal temática. Já que ele literalmente retira o debate da fome do lugar de matéria proibida ou tabu, e revela a importância dessa discussão para todo o mundo em uma de suas maiores obras, *Geografia da Fome*.

Quais são as causas ocultas desta verdadeira conspiração de silêncio em torno da fome? Será simples obra do acaso que o tema não tem atraído devidamente o interesse dos espíritos especulativos e criadores dos nossos tempos? Não cremos. O fenômeno é tão marcante e se apresenta com tal regularidade que, longe de traduzir obra do acaso, parece condicionado as mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura. Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente (CASTRO, 2007).

*Geografia da fome*, publicada em 1946, apesar de já ter mais de 75 anos, permanece sendo uma referência da denúncia do flagelo da fome no país. No decorrer da leitura, o leitor se depara com um estudo que vai além de algo meramente fisiológico ou restrito aos aspectos médicos e higiênicos do problema. Castro, através dos princípios fundamentais da ciência geográfica, busca em sua análise correlacionar os “fenômenos naturais e culturais que se passam à superfície da terra”. Deste modo, o autor apresenta de forma minuciosa:

Os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos, ligados a determinadas áreas geográficas, procurando, de um lado, descobrir as causas naturais e as causas sociais que condicionam o seu tipo de alimentação, como suas falhas e defeitos característicos e, de outro lado,



procurando verificar até onde esses defeitos influenciam a estrutura econômico-social dos diferentes grupos estudados (CASTRO, 2007).

A publicação deste importante livro assinalou o ponto de maior amadurecimento das reflexões do autor sobre a fome. Como podemos observar no mapa a seguir, Castro identifica dois tipos de fome: a “epidêmica” e a “endêmica”. Sendo a primeira, provocada por catástrofes ecológicas ou políticas. Já a segunda, mais conhecida como “subalimentação”, isto é, a alimentação abaixo do necessário por falta de alimentos vitais, embora vivendo em ambientes com abundância de tais alimentos. O autor evidencia que das cinco áreas do mosaico alimentar brasileiro, três eram áreas de fome: Área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordestino. Já as áreas do Centro-Oeste e do Extremo-Sul, apesar de terem apresentado questões em seus hábitos alimentares, não possuíam deficiências alimentares tão pronunciadas a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome.

Consideramos áreas de fome aquelas em que pelo menos a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemias de fome). Não é o grau de especificidade carencial que assinala e marca a área, mas a extensão numérica em que o fenômeno incide na população. As áreas culturais, sob quaisquer aspectos em que sejam encaradas, só poderão ser classificadas à base da verificação dos traços predominantes que lhes dão expressão típica, e não de seus traços excepcionais, por mais gritantes que eles se apresentem em sua categoria de exceção. Para que uma determinada região possa ser considerada área de fome, dentro do nosso conceito geográfico, é necessário que as deficiências alimentares que aí se manifestam incidam sobre a maioria dos indivíduos que compõem seu efetivo demográfico (CASTRO, 2007).

Imagem 8 – Mapeamento da fome realizado por Castro



Fonte: Revista Pesquisa Fapesp, 2023.<sup>13</sup>

Enfrentando o problema sem subterfúgios, Castro não temeu em afirmar que o problema da fome é fruto de distorções econômicas. Ou seja, a fome é um fenômeno artificial criado pelo homem, ou mais precisamente por certo tipo de homem.

As obras do autor revelam quão extensas e cruéis são as consequências da fome na vida das pessoas, além de evidenciar que a fome não é um fenômeno natural ou inevitável, resultado da seca ou da índole do pobre, como defendiam – e ainda defendem – as elites dos séculos XIX e XX, mas sim fruto da ação de homens, de suas opções e da condução econômica que dão aos seus países, ou seja, a fome é um fenômeno social (CASTRO, 2007).

Um dos marcos que evidenciam a importância e relevância de Castro, em âmbito nacional e internacional, é a sua nomeação para Presidência do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)<sup>14</sup>, por 2 mandatos consecutivos, entre 1951 e 1955. Em sua gestão procurava,

<sup>13</sup> Disponível em: [revistapesquisa.fapesp.br/as-raizes-da-fome/](http://revistapesquisa.fapesp.br/as-raizes-da-fome/). Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>14</sup> A criação da FAO foi proposta pela primeira vez durante a Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura, realizada em Hot Springs, nos Estados Unidos. Essa conferência foi convocada em resposta às preocupações sobre a fome e a insegurança alimentar resultantes da Segunda Guerra Mundial. A organização da FAO foi estabelecida oficialmente em 1945 com a assinatura do seu estatuto em Quebec, Canadá. Cabe destacar que a data de fundação oficial da FAO, 16 de outubro, foi escolhida como o Dia Mundial da Alimentação.

sem abandonar a escala mundial, voltar as atenções mundiais para os problemas decorrentes da fome e a relação desta com o subdesenvolvimento na América Latina. Josué pontuava que entre fome e subdesenvolvimento havia uma relação de causa e efeito, na qual um e outro problemas se interinfluenciavam e se autoalimentavam (ANDRADE, 1997).

As contribuições de Castro para o desvelar das reais razões da fome foram, possivelmente, o que o fizeram ser considerado uma ameaça no período da ditadura militar no Brasil, culminando, como um dos primeiros atos do regime ditatorial, a cassação de seus direitos políticos em 1964. Pode-se inferir que essa pode ser uma das principais razões de sua obra não estar no cotidiano das atuais gerações, apesar do problema tratado por ele ainda ser algo latente.

Josué de Castro evidencia em suas obras a necessidade de compreensão da fome enquanto algo multidisciplinar e que é composta por complexas dimensões, ou seja, a questão da alimentação é um complexo de manifestações simultaneamente biológicas e sociais e, deste modo, complexo será seu entendimento e sua solução (NASCIMENTO, 2022). Devido a tal complexidade, e níveis de apresentação desta problemática, Castro influenciou a criação do conceito de segurança alimentar na década de 1950.

A expressão Segurança Alimentar traz inicialmente em sua concepção a consciência que a traumática experiência das Guerras Mundiais deixou evidente, isto é, a percepção que “um país poderia dominar outro através do suprimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa, principalmente, se países menos desenvolvidos não dispusessem de meios para atender sua própria demanda” (HIRAI; ANJOS, 2007).

Nesse sentido, o alcance da Segurança Alimentar por uma nação, via capacidade de auto provisão de alimentos e formação de estoques “estratégicos”, garantiria a esta sua soberania e, conseqüentemente, sua segurança. Portanto, o termo segurança alimentar nesse período vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. É válido destacar que a superação dessa ideia de Segurança Alimentar vinculada essencialmente na produção de alimentos só será superada na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 1974.

De acordo com Madergan (2014) com o fim da Segunda Guerra Mundial, a FAO, estabeleceu um indicador de Segurança Alimentar, que mede a disponibilidade

calórica *per capita* de cada país. Deste modo, a questão sobre o acesso das pessoas aos alimentos necessários à sua sobrevivência e bem-estar, passou a ser fortemente discutida.

Através das contribuições de Josué de Castro, cresceu a discussão em torno da qualidade, e assim, expandiu-se a compreensão de que não bastava apenas ter acesso a alimentos, era necessário levar em consideração a qualidade dos mesmos. Outro ponto que passou a fazer parte das discussões sobre o tema foi a forma de obtenção de uma alimentação de qualidade, isto é, a ideia de que os alimentos teriam que ser obtidos de forma social e ambientalmente aceitável. Deste modo:

Segurança Alimentar é, portanto, uma condição garantida por um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurem permanentemente o acesso de todos os habitantes dos territórios nacionais a alimentos seguros, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável, bem como com acesso aos demais direitos da cidadania, dentro de um contexto de desenvolvimento sustentável (SAMPAIO, 2005).

A situação de Insegurança Alimentar é quando alguém não tem acesso pleno e permanente a alimentos. Mas, tendo em vista a complexidade desse conceito, estabeleceu-se as gradações de insegurança alimentar: leve e moderada (onde não se tem acesso a alimentos em quantidade suficiente) ou grave (situação de fome). Comumente se considera que as manifestações mais graves de insegurança alimentar são a fome e a desnutrição, e mais recentemente a obesidade vem se destacando a ponto de ter se tornado também um problema de saúde pública (MALUF; REIS, 2013, p. 15).

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) classifica os domicílios de acordo com seu nível de segurança alimentar, quanto ao acesso aos alimentos em quantidade e qualidade, e também segue o parâmetro dos níveis leve, moderado e grave. Um domicílio é classificado com insegurança leve quando aparece a preocupação com acesso aos alimentos no futuro e a quantidade da alimentação já está comprometida. É nesse estágio que se observa a utilização de estratégias para se manter uma quantidade mínima de alimentos disponível para os integrantes da família, como por exemplo, fazer a troca de alimentos e marcas por opções mais baratas. No nível moderado, já se identifica uma quantidade restrita de alimentos e na grave a insuficiência de alimentos acarreta numa redução severa no consumo, podendo chegar ao estágio mais crítico: a fome.

A insegurança alimentar também perpassa outras questões que precisam ser evidenciadas. Isto é, não é apenas o acesso limitado e/ou restrição aos alimentos, mas temos também o problema do “nutricídio”. Insegurança alimentar é também contar apenas com alimentos com agrotóxicos, transgênicos e ultraprocessados. A alimentação barata hoje está associada a um baixo teor nutritivo e excesso de gordura, açúcar e sal. Temos então um emaranhado de situações que dificultam o acesso a uma alimentação adequada, saudável em quantidades e em variedade, conforme preconizado no conceito de segurança alimentar.

A existência, e permanência, da fome tende a sempre ser justificada pelos detentores do capital, sendo essas justificativas atualizadas com o passar do tempo. O entendimento de que a questão alimentar estava relacionada a uma incapacidade de produção manteve-se até a década de setenta e foi a tônica para o debate realizado na I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em 1974, na cidade de Roma.

O evento ocorreu em um cenário mundial em que os estoques de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safras em importantes países produtores. Esse cenário favorecia o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, principalmente em países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde. De acordo com essa tese, “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (MALUF; MENEZES, 2000, p. 1 *apud* SILVA, 2014, p.10).

No entanto a produção mundial, ainda na década de setenta, apesar de uma evidente recuperação, ficou distante de atender as expectativas vinculadas a Revolução Verde, isto é, os avanços alcançados não conseguiram reverter os “males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial” (SILVA, 2014).

Apesar da capacidade de produção não ser mais uma justificativa possível de ser utilizada, não quer dizer que a ideologia capitalista e suas ferramentas de propagação, irão deixar de tentar naturalizar a fome. Desde a culpabilização do indivíduo, as velhas atribuições a questões climáticas e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19, o propósito é sempre o de não desvelar a raiz do problema.

Deste modo, o primeiro passo para desnaturalizar a fome é entendê-la enquanto um fenômeno social total.

Um fenômeno social é sempre complexo e apresenta várias dimensões; além disso, esses princípios podem ser visualizados entendidos a partir de diferentes ângulos, que, por sua vez, têm a finalidade de acentuar uma ou várias das dimensões existentes. É uma atividade com implicações em toda a sociedade, como uma totalidade. A partir dele, é possível interpretar vários aspectos de uma sociedade ao se estabelecer conexões com outros fenômenos sociais, econômicos ou culturais (NASCIMENTO, 2022).

Esse conceito, definido por Marcel Mauss (1923), esclarece que “no fenômeno social exprimem-se, de uma só vez, as mais diversas instituições: religiosas, jurídicas, morais (políticas e familiares) e econômicas” (MAUSS, 2003, p. 187 *apud* NASCIMENTO, 2022, p. 41-42). Sendo assim, devemos entender que existe uma relação com diversas dimensões que contribuem para essa o fato de cerca 2,3 bilhões de pessoas no mundo (29,3%) estavam em insegurança alimentar moderada ou grave em 2021 e quase 924 milhões de pessoas (11,7% da população global) enfrentaram insegurança alimentar em níveis graves, um aumento de 207 milhões em dois anos<sup>15</sup>.

Sendo assim, seguindo os passos de Josué de Castro, a desnaturalização da fome deve partir da percepção de que esta, antes de tudo, é uma criação humana contra a própria humanidade (NASCIMENTO, 2022). Deste modo, somente através da construção de uma análise, que contemple as diversas dimensões intrínsecas à fome, e um posicionamento crítico sobre o tema, é que será possível desvelar os reais motivos da sua existência, e também permanência ao longo da história. E, para que isso seja possível, é necessário nos debruçarmos sobre a relação existente entre a fome e a expropriação.

## 1.2 E tudo começa pela expropriação

*“De fato, a legenda do pecado original teológico nos conta como o homem foi condenado a comer seu pão com o suor de seu rosto; mas é a história do pecado original econômico que nos revela como pode haver gente que não tem nenhuma*

---

<sup>15</sup> Dados de acordo com o relatório apresentado em 2022 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no mundo.

*necessidade disso. Seja como for. Deu-se, assim, que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa [...].”*  
(MARX, 2013)

Partimos da compreensão de que a fome no capitalismo é parte das relações intrínsecas a esse modo de produção baseado na relação antagônica entre Capital e Trabalho. Falamos de fome no capitalismo, compreendendo que essa problemática possui dois marcos dentro da história. Sendo assim, conforme já mencionado anteriormente, não abordaremos a fome ocasionada pela incapacidade de produção, mas sim aquela que é produzida e reproduzida, simultaneamente ao crescimento da capacidade de produção.

Nessa perspectiva, o problema da produção da fome e da pobreza tem relação, nos termos marxistas, com o processo de expropriação a qual é exposta a classe trabalhadora. Dito isto, é de suma importância, resgataremos o que Marx (2013, p. 961) concebe como expropriação, isto é, “um processo histórico de separação entre produtor e meio de produção”.

Ao tratar das expropriações, Marx (2013) evidencia que esse processo teve início no século XIV, na Inglaterra, e foi aprofundado e estendido até o século XIX. Em suas reflexões, presentes no capítulo XXIV, “a assim chamada acumulação primitiva”, em sua obra – O capital, ele delineia o surgimento do capitalismo em um ambiente não capitalista. Marx analisa a experiência brutal a qual o campesinato inglês foi exposto e evidencia que nesse processo, esses, além de serem roubados de todos os seus meios de produção, também se viram sem as garantias de existência que as velhas instituições feudais lhes proporcionavam, já que a terra, antes um meio de subsistência das famílias, passa a ser considerada capital. Deste modo:

A expropriação do campesinato funciona para Marx como o pressuposto central para a gênese de um novo tipo de produção, de um trabalho assalariado duplamente livre. Esse processo, o qual corresponde, no outro lado da moeda, à monopolização da propriedade privada dos meios de produção por um pequeno grupo de proprietários, é retratado por ele como um caso manifestamente brutal, baseado menos em talento e virtudes do que em uma história de séculos de expropriação dos camponeses, expropriação violenta da terra comum, roubo de bens da Igreja, opressão colonial e comércio de escravos (DÖRRER, 2022, p. 35).

Todavia, concordamos com Fontes (2010) que Marx, ao apresentar o conceito de um novo modo de produção, não o limitava a apenas uma atividade econômica

imediate, mas trazia a relação com a produção de uma totalidade da vida social, ou modo de existência. Sendo assim, “longe de ser um tratado de economia, como imaginam alguns, *O Capital* desmonta a suposição burguesa de uma natureza humana mercantil e apresenta de maneira minuciosa o conjunto das relações sociais que sustentam o capitalismo” (FONTES, 2010, p. 41).

A tentativa de obscurecer e velar a base social do capitalismo, isto é, apresentá-lo como algo meramente econômico, tem como principal função escamotear a condição fundamental que possibilita a transformação do conjunto da existência social em uma forma subordinada ao capital, ou seja, a expropriação dos trabalhadores e sua separação das condições (ou recursos) sociais de produção.

Deste modo, através dos esforços da classe que detém os meios de produção, a expropriação, enquanto base social que permite a exploração da força de trabalho, se apresenta enquanto uma condição natural da existência humana sob o capital. A expropriação massiva é, portanto, condição social inicial, meio e resultado da exploração capitalista (FONTES, 2010, p. 217).

Mas como foi possível a “aceitação”, desse movimento contínuo de expropriação, pela classe trabalhadora? Para alcançar tal aquiescência se fez necessário a propagação de uma noção de liberdade, particular ao capitalismo, que foi, e ainda é apresentada, como avanço para os trabalhadores. Mas o que é essa liberdade possibilitada no capitalismo? Conforme Fontes (2010):

A produção social de trabalhadores “livres” (expropriados) é sempre condição para e resultado da ampliação das condições sociais de cunho capitalista. Essa liberdade é real, pois os seres sociais estão defrontados de maneira direta à sua própria necessidade, e ilusória, pois vela as condições determinadas que subordinam os seres sociais e, portanto, as condições sob as quais o trabalho precisa se exercer (FONTES, 2010, p. 43).

A tal liberdade, que o sistema capitalista impõe a toda classe trabalhadora, é na verdade um processo de subsunção real do trabalho ao capital. A subsunção é um movimento dialético no qual a força de trabalho é incluída e transformada em capital e possui duas “formas”: formal e real. A subsunção formal ocorre quando, em sociedades capitalistas, prevalece a extração da mais-valia absoluta. Com o desenvolvimento do capitalismo, mais especificamente no modelo de produção toyotista, estabelece-se um modo de vida que é sem sentido à medida que se trabalha para a geração de lucro e não para as suas necessidades. Essa é a subsunção em seu formato real (AZEVEDO, 2022).



Isso porque os trabalhadores, agora “livres”, são impelidos para vender sua força no mercado de trabalho para garantir sua sobrevivência. A venda da força de trabalho torna-se algo “natural”, uma vez que o preço da liberdade é a dependência integral do acesso ao mercado para sua existência. Deste modo, é imputado aos seres humanos uma forma de pensar e agir favorável à sustentação dessa ideologia que acaba por garantir um controle social no cotidiano da vida dos indivíduos. “A coerção silenciosa das relações econômicas selou a dominação dos capitalistas sobre os trabalhadores” (DÖRRE, 2022, p. 37).

A crescente disponibilidade de trabalhadores para usufruto do capital é, antes de mais nada, um processo de expansão das relações sociais capitalistas, ou seja, a permanente produção/expansão da base social que nutre o capital. Segundo Dörre (2022), a expansão do regime de expropriação capitalista incide tanto para dentro, como para fora. O mercado interno, criado pela separação de grande parte da população agrícola de suas terras, coage a população sem-terra a se alimentar a partir da venda de sua força de trabalho. Isso porque “a pura orientação às necessidades foi eliminada; matérias-primas e mantimentos tornaram-se mercadorias” (DÖRRE, 2022, p. 36).

Marx evidencia que essa expropriação interna é, desde o começo, um processo altamente político baseado na intervenção do Estado. Nem a mudança das relações de propriedade e a expropriação do campesinato, nem o direcionamento e disciplinamento das forças de trabalho liberadas para o novo modo de produção, teriam sido possíveis sem a intervenção do Estado. Mesmo em seus primórdios, o capitalismo nunca foi uma economia de mercado autorregulável. Ao contrário, o Estado atuou continuamente como parceiro indispensável para o nascimento do novo modo de produção (DÖRRE, 2022, p. 36-37).

A expansão para fora, do modo de produção capitalista, não pode ser considerada uma ocasionalidade. Isso porque o capitalismo foi constituído desde seu nascimento como um sistema internacional, ou seja, entrelaçado através de Estados-nações. Esse movimento para o externo foi possível, não apenas pelo uso da coerção, mas principalmente pelo uso de influência política.

Já evidenciamos que o movimento de expropriação é peça essencial do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Mas, esse processo não deve ser considerado imutável, ou seja, com o avanço do capitalismo, a expropriação precisa ser readequada ao momento em que se encontra o processo. Essa possibilidade de

“evolução” é apresentada por Klaus Dörre (2022) como Teorema da expropriação capitalista.

Segundo esse entendimento, o capitalismo é capaz de trocar sua pele em certos momentos de seu próprio desenvolvimento. Isso significa que o regime de acumulação e as relações de propriedade, os modos de regulação e os modelos de produção são derrubados, transformados, mas apenas com o objetivo de autopreservação do próprio capitalismo (DÖRRE, 2022, p. 40).

Antonio Gramsci, definiu essas transformações do processo de expropriação como “revoluções passivas”. Tais transformações são possíveis graças ao capitalismo ter condições de sempre se vincular a um externo que, como vimos anteriormente, ele mesmo produz. Deste modo, a utilização de externos já existentes, sejam sociedades não capitalistas ou áreas internas ainda não mercantilizadas, como saúde, educação etc., ou a produção ativa de novos externos significa que a expropriação capitalista é uma corrente interminável (DÖRRE, 2022).

A fome, que é o nosso objeto, deve ser então compreendida como resultado desse processo contínuo de expropriação. É fácil visualizarmos essa equação ao nos atermos ao movimento de retirada dos trabalhadores de suas condições de subsistência, isto é, do acesso à terra. Mas, se as roupagens da expropriação mudam com o passar do tempo, nos contermos nesta relação primária do acesso à terra para se ter o que comer, não contemplaríamos as demais nuances que existem nessa problemática. Deste modo, para irmos além, é necessário nos debruçarmos sobre como a expropriação se apresenta de forma contemporânea.

### 1.2.1 A mercadoria "Direito": quem vai perder e quem vai comprar?

*Nascido e criado aqui  
Sei o espinho onde dá  
Pobreza por pobreza  
Sou pobre em qualquer lugar  
A fome é a mesma fome que vem me desesperar  
E a mão é sempre a mesma que vive a me explorar  
(Pobreza por pobreza, Luiz Gonzaga).*

Antes de pensarmos em como a expropriação se apresenta na contemporaneidade, é necessário frisarmos o quanto esse processo está

estritamente imbricado no papel do Estado, enquanto um dos principais responsáveis pela possibilidade de a expropriação permanecer sendo efetivada ao longo dos anos.

Para que a expropriação possa se perpetuar, a fim de garantir a continuidade do modo de produção capitalista, a participação do Estado, enquanto efetivador das vontades políticas dos detentores de capital, é de suma importância para a garantia das condições de produção e reprodução da força de trabalho e da preservação dos interesses dos que detém os meios de produção, a fim de ser possível a exponencial concentração de riqueza socialmente produzida.

Fontes (2010) divide o processo de expropriação em dois tipos: primária e secundária. O papel do Estado em cada uma dessas “fases”, apesar de ter suas particularidades, na essência permanece a mesma, ou seja, garantir a expansão das relações sociais capitalistas “garantindo condições que exasperam a disponibilidade de trabalhadores para o capital, independentemente da forma jurídica que venha a recobrir a atividade laboral de tais seres sociais” (FONTES, 2010, p. 44). No entanto, não devemos entender que a autora, ao pontuar as características pertinentes a cada fase, pretende dividir o processo de expropriações em dois momentos. Muito pelo contrário, ao invés da expropriação primária se extinguir ela “permanece e se aprofunda, ao lado de expropriações secundárias, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo” (FONTES, 2010, p. 44).

É importante que evidenciemos essa simultaneidade, entre as formas primária e secundária, para não cairmos no risco de esquecer que são das expropriações que emanam as condições de possibilidade do capital. Isso porque, frequentemente, a expropriação é vinculada apenas a “acumulação primitiva”, enquanto algo episódico e resultado da necessidade desse período histórico. Além disso:

A suposição de que a “acumulação primitiva” tenha sido algo de “prévio”, “anterior” ao pleno capitalismo leva ainda à suposição de que, no seu amadurecimento, desapareceriam as expropriações “bárbaras” de sua origem, sob uma azeitadíssima expansão da exploração salarial, configurando uma sociedade massivamente juridicizada sob a forma do contrato salarial e “civilizada”. Se Marx criticava a origem idílica do capital, aqui se trata de uma figuração idílica da historicidade regida pelo capital (FONTES, 2010, p. 45).

Deste modo, concordamos com Fontes (2010, p. 45) que as “expropriações constituem um processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista e que, longe de se estabilizar, se aprofunda e se generaliza com a

expansão capitalista”. Tendo já bem delineado, que as expropriações primárias se mantêm na contemporaneidade, cabe agora nos debruçarmos sobre o que caracteriza a sua forma secundária.

No capitalismo contemporâneo, a expansão da expropriação dos recursos sociais de produção não se limita à expropriação da terra – conforme ocorre em sua forma primária, mas sim a uma progressiva supressão das condições necessárias para a garantia de existência dos trabalhadores (FONTES, 2010). Deste modo, se já não bastasse a necessidade da venda da sua força de trabalho imposta pelo Capital, para o trabalhador garantir seus meios de subsistência, este agora se vê sem as garantias mínimas que outrora foram conquistadas e ampliadas, no capitalismo tardio pelo Estado Social, através da organização e luta da classe trabalhadora.

A destruição de direitos sociais, conforme apontado por Boschetti (2018, p. 132), “constitui um avassalador processo contemporâneo de expropriação social que restringe a participação do Estado na socialização dos custos da reprodução da força de trabalho e contribui para a ampliação da acumulação”. A forma contemporânea do Estado, para garantir a manutenção das condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo, é então baseada:

[...] na supressão das condições materiais que possibilitam à classe trabalhadora deixar de vender sua força de trabalho em situações determinadas (aposentadorias, seguro-desemprego, seguro-saúde), ou que a obriguem a vendê-la por meio de contratos diretos com o capitalista, sem a mediação de Estado (a exemplo do trabalho sem regulação), constituem processos contemporâneos de expropriação social (BOSCHETTI, 2018, p. 153-154).

Dessa forma, através dos processos de expropriação, que visam uma maximização dos lucros, ocorrem rebatimentos sobre as condições de reprodução da força de trabalho (superexploração) e o próprio acesso ao trabalho (desemprego, informalidade). Não obstante, conforme apontado por Iamamoto confere-se, também, uma cidadania agora pautada pela capacidade de consumo. Nesse cenário é reforçado o posicionamento do mercado liberal acima do sujeito e de suas necessidades.

Nesses tempos orquestrados pelo grande capital financeiro, a generalização de seus fetichismos alastra-se em todos os poros da vida social: impregna a sociabilidade e impulsiona um profundo desmonte das conquistas civilizatórias dos trabalhadores. A fetichização das relações sociais alcança o seu ápice sob a hegemonia do capital que rende juros – denominado por Marx de capital fetiche – e obscurece o universo dos trabalhadores que produzem

a riqueza e vivenciam a alienação como destituição, sofrimento e rebeldia (IAMAMOTO, 2007).

Apesar da vasta produção sobre o processo de construção dos direitos sociais, ou Políticas Sociais, consideramos necessário, antes de avançarmos para o objeto central, pontuar algumas questões sobre o assunto, tendo em vista a relevância de sua compreensão para o pleno entendimento da magnitude das consequências que a ofensiva das expropriações contemporâneas impõe sobre a classe trabalhadora.

O resgate do debate sobre políticas e direitos sociais se torna essencial para a compreensão do fenômeno da fome justamente pelo fato de tais políticas serem ao mesmo tempo, instrumento para o combate à fome e principal alvo dos processos contemporâneos de expropriação social. No entanto, devemos ter a clareza que da contradição que, inerente ao capitalismo, também permeia a construção da Política Social. Ou seja, a Política social não pode ser considerada enquanto “um lado de fora da reprodução ampliada do capital, limitando-a, humanizando-a ou qualquer outro verbo nesse sentido, em que pese seu caráter contraditório, e de produto das lutas sociais” (BEHRING, 1998 *apud* BEHRING, 2018).

Diante disso, compreende-se que a Política Social não pode ser interpretada enquanto uma solução ou uma suposta retração da exploração, mas sim enquanto uma mediação e condição material para manutenção da ordem capitalista. É importante ressaltar que o movimento de criação de Políticas Sociais é resultado das demandas de trabalhadores que, ao se reconhecerem enquanto classe, reivindicam melhorias e garantia de direitos para sua reprodução.

Sendo assim, é necessário nosso empenho na tentativa de desfazer esse mito redistributivista que eventualmente se repõe no debate da política social (BEHRING, 1998 *apud* BEHRING, 2018), nos baseando, para tal tarefa, no recurso heurístico da contradição e da totalidade. “A política social não tem o efeito de retrain a exploração, base da taxa de lucros capitalistas, ainda que sua fragilização permita ampliar a exploração” (BEHRING, 2018, p. 196).

Conforme apontado por Mandel (*apud* BEHRING, 2015), é necessário, para não cairmos em armadilhas, o entendimento da impossibilidade de um desenvolvimento do capitalismo de forma equilibrada, ou seja, compreendemos “que as rupturas de equilíbrio são marcas de sua origem e leis de desenvolvimento” (BEHRING, 2015, p. 121). O reconhecimento dessa incompatibilidade (desenvolvimento e equilíbrio) é de extrema importância no debate sobre Política

Social uma vez que, ao contrário do que os social-democratas, defensores do Estado de Bem-Estar Social defendiam, o modo de produção capitalista tem intrínseco a ocorrência de crises, ocasionadas pelo “descompasso entre produção e realização de mais-valia” (BEHRING, 2015, p. 125).

Behring (2009) concebe a existência de políticas sociais como “um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se” (BEHRING, 2009, p.14) mas, reconhece que a existência de políticas sociais está sempre atrelada ao momento histórico e nível de desenvolvimento deste sistema, o que inclui os meios de produção e organização das classes fundamentais no capitalismo. No entanto, como destacado por Almeida e Alencar (2011), as políticas sociais não apenas representam o principal domínio de atuação do assistente social, mas também refletem as maneiras pelas quais o Estado irá abordar as relações entre ele e as classes sociais no contexto do sistema de produção capitalista.

Sendo assim, a permanente luta de classes, onde cada segmento social (capital/trabalho) vai buscar defender/conquistar novos direitos frente às políticas governamentais é materializada na disputa entre as duas classes sociais pelo fundo público de forma direta ou indireta. Neste ângulo, podemos observar a grande contradição do pensamento liberal em seu discurso de ausência do Estado, pois é revelador como tentam, por diferentes caminhos, exigir do Estado sua presença em seu benefício, principalmente nos momentos de crise de acumulação, quando recorre às isenções, subsídios e retiradas de direitos da classe trabalhadora.

Como forma de sintetizar a continuidade existente, apesar das “evoluções” do pensamento liberal, lançamos mão da reflexão de Fontes (2020):

Os desdobramentos do liberalismo, do neoliberalismo, do ultraliberalismo e, agora, do ultraneoliberalismo desvelam sua face mais óbvia – trata-se unicamente de defender a propriedade do capital, e sua pressa feroz em extrair mais-valor, pisoteando sobre as massas trabalhadoras. [...] Enquanto política de Estado, o mais recente ultraneoliberalismo mais uma vez favorece os grandes proprietários, definindo-os como destinatários privilegiados dos benefícios fiscais, das rendas derivadas das dívidas públicas, além de garantir, através de intensas pressões, a redução seletiva de impostos para os grupos dominantes (ou fechando os olhos do Estado quando se trata de procedimentos ilegais levados a efeito pelos empresários liberais). Finalmente, a doutrina liberal estimula o empresariado – as classes dominantes – a inventar caminhos por dentro do Estado para apropriar-se de bens e de atividades públicas como espaço próprio e pasto de lucros e de retornos privados (FONTES, 2010, p. 12-13).

Concordamos com Toretta (2012), que a crise de 1970 é o marco para a produção das alterações históricas que foram determinantes para o surgimento de uma radical reestruturação do mercado de trabalho. Sendo assim, as bases que até então haviam estruturado a forma de um Estado assistencial, são minadas a fim de serem impostas as ideias que sustentam ideologicamente a “necessidade de mudança”.

Deste modo, o referencial, do até então pleno emprego, é substituído por regimes de trabalho mais flexíveis, além da existência de contratos intermitentes que ocasionam uma redução significativa dos postos de trabalho regulares e a substituição destes pelos em tempo parcial, temporário e até mesmo subcontratado. Essas novas configurações afetam diretamente as “condições de vida e de trabalho da classe-que-vive-para-o-trabalho” (BEHRING, 2015, p. 193).

É válido destacar que com intensificação do processo de mundialização do capital, observa-se profundas repercussões na órbita das políticas públicas, via propagação de diretrizes que defendem processos de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho. Tal movimento descaracterizou a cidadania ao associá-la ao consumo, ao mundo do dinheiro e à posse das mercadorias (IAMAMOTO, 2008).

Posto isso, compreendemos que os processos de transformação dos bens públicos em mercadorias, a exemplo das privatizações da saúde e educação, devem ser entendidos como processos de expropriação contemporânea, já que constituem renovadas formas de garantia da acumulação de capital (FONTES, 2011, p. 45 *apud* MOTA, 2018, p. 178) evidencia que as expropriações contemporâneas “se tornam agressivas e potencialmente ilimitadas, ao converter características humanas, sociais ou elementos da natureza em potenciais mercadorias’, cujo acesso somente é possível através da compra, por meio do mercado”. Deste modo, pela análise marxiana, a referida autora aponta que:

A expropriação não pode ser entendida como fenômeno meramente econômico, já que possui um sentido propriamente social: trata-se da imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica da vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida, dentre os quais figura centralmente a nova necessidade, sentida objetiva e subjetivamente, de venda da força de trabalho (FONTES, 2010, p. 88).

Segundo a perspectiva mandeliana, as expropriações contemporâneas são formas de garantir que os valores superacumulados, pela extração de mais-valia, consigam se inserir em novos meios e espaços para se valorizar. Esse movimento de busca incessante pela valorização do Capital, Mandel denominou supercapitalização. Tal conceito, por ser fundamental para o desvelar das razões reais da fome que aflige trabalhadoras e trabalhadores, também precisa ser contemplado neste trabalho.

Behring (2015 *apud* MOTA, 2018) sistematiza brilhantemente a concepção de supercapitalização proposta por Mandel. Segundo a referida autora:

As dificuldades crescentes de valorização do capital alavancam a penetração deste em investimentos que não produzem necessariamente mais-valia de forma direta, mas fazem aumentar a massa de mais-valia em algumas circunstâncias. A supercapitalização, processo no qual uma forte liquidez de capital se faz acompanhar da sua penetração e/ou busca de nichos de valorização, é o fundamento dos processos atuais de "invenção" de novas necessidades, industrialização das esferas do lazer, da cultura e **até da seguridade social, bem como dos processos de privatização de setores produtivos antes assumidos pelo Estado** (BEHRING, 2015 *apud* MOTA, 2018, p. 168, grifos nossos).

Diante do exposto, podemos observar que o Estado também possui papel fundamental para a efetivação dos processos de expropriação na contemporaneidade. Uma vez que ele, através do redirecionamento do fundo público para as demandas do capital em detrimento das políticas sociais para reprodução da força de trabalho, potencializa uma cidadania voltada para o consumo e possibilita a mercantilização de áreas que anteriormente eram configuradas como direitos de caráter público (BOSCHETTI, 2018).

Simultaneamente a este movimento, o Estado justifica a existência de situações de extrema vulnerabilidade da população através de deficiências acidentais ou intencionais da administração, como se fosse algo meramente ajustável via medidas administrativas organizadas pelo próprio Estado. Isso porque "o Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição" (MARX, 2010 [1844] *apud* BOSCHETTI, 2018).

A partir do exposto, podemos inferir que a questão da fome está diretamente vinculada as duas formas de expropriação, isto é, a expropriação primária interfere diretamente na capacidade de acesso aos meios de produção da subsistência dos trabalhadores; e a expropriação secundária ou contemporânea, dizima as condições



de sobrevivência da classe trabalhadora através da mercantilização de Políticas Públicas e a apropriação do Fundo Público.

Numa sociedade baseada no trabalho assalariado, em que a relação de exploração depende de um contrato jurídico entre o trabalhador e o capitalista, livremente estabelecido, o espectro da fome é um elemento estratégico de coerção econômica que, pela pressão das necessidades, submete as pessoas à venda de sua força de trabalho (JÚNIOR, 2021). Deste modo, o capitalismo permite, e exige, a existência de uma grande massa de trabalhadores pauperizados que, vivendo no limite da sobrevivência, possibilitam o rebaixamento do nível tradicional de vida do conjunto da classe trabalhadora, acarretando numa redução do custo de reprodução da força de trabalho, potencializando a extração de mais valia e a elevação da taxa de lucro.

Como forma de exemplificação de tal situação, podemos mencionar o processo de “uberização” (ANTUNES, 2020), onde as relações de trabalho são cada vez mais individualizadas e invisibilizadas, sendo o assalariamento e a exploração cada vez mais encobertos. Nesse novo formato de exploração capitalista, trabalhadores e trabalhadoras, na tentativa de se inserir no mercado de trabalho, são impelidos a “ativar seu modo empreendedor” e a se submeter a condições cada vez mais precarizadas, como contratos intermitentes e uma remuneração atrelada a produção.

Pouco tempo atrás, esse formato de trabalho era identificado pelo conceito de “informalidade”, mas este foi historicamente esvaziado para possibilitar a propagação de uma imagem mais atrativa para tal atividade. Não obstante, tal estratégia buscou, ao mesmo tempo, mascarar as características desse novo modo de exploração capitalista. Desse modo, processos de “flexibilização”, “terceirização” e “desregulamentação”, são recorrentemente substituídos e/ou justificados pelas “vantagens” da empregabilidade atribuídas ao empreendedorismo.

A categoria empreendedorismo trata-se de uma forma oculta de trabalho assalariado apresentada como independente e autônoma, uma vez que impõe ao trabalhador uma autoimagem de proprietário e proletário de si mesmo. Ele detém um grau de liberdade (por mais que ilusória) para a realização da função, sendo também ele quem assume os riscos e os custos da realização do serviço prestado. Ideologicamente acionada, a categoria mencionada acima atua aqui com o intuito de, por um lado, mascarar as contradições de classes produzidas pelo capital, por outro, explicita e coloca em evidência suas diferenças. O trabalhador converte-se assim em um quase-burguês que autoexplora seu próprio trabalho (LABRONICI, 2021).

O aumento do desemprego, enquanto parte estrutural do modo de produção capitalista, e o desenvolvimento de novas formas de exploração da força de trabalho, via precarização de condições de trabalho, remunerações cada vez mais aviltantes e destruição de direitos sociais, desencadeia no surgimento de um “proletariado da era digital” (ANTUNES, 2018), que se distingue do assalariado da era fordista, por estar inserido em atividades desprovidas de direitos, estabilidade e garantias de renda. Todavia, “esse traço que vem permeando as condições de trabalho do novo proletariado não tem outro significado senão o de intensificar ainda mais as formas de exploração e expropriação, que se ampliam na força global de trabalho” (ANTUNES, 2022).

Em sua obra *O Capital*, Marx já evidenciava que a contradição entre o caráter social da produção de mercadorias e a apropriação privada do excedente econômico, além de impulsionar a acumulação de capital, acarretava a expansão da riqueza e na ampliação da miséria, essas enquanto faces inseparáveis da extração de mais-valia. Isso posto, pode-se concluir que “a fome é a expressão máxima da desigualdade social inerente ao modo de produção capitalista” (JÚNIOR, 2021).

Entende-se assim que a relação entre acumulação de capital, pobreza e a propagação da fome, é direta e implacável, uma vez que tendência à pauperização é uma lei fundamental da acumulação de capital, conforme conceituado por Marx (2013):

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazarentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista (MARX, 2013, p. 469).

Apesar da raiz do problema ser única, não podemos cair no engano de achar que os desdobramentos da fome serão os mesmos, deste modo, cada país/região terá suas particularidades e singularidades. Essa situação toma uma amplitude ainda maior quando pensamos no Brasil e em suas proporções continentais, além da sua vasta diversidade – cultural e econômica – entre os seus estados.

Os processos sociais, econômicos, culturais e políticos da formação histórica da sociedade brasileira encontram-se diretamente implicados à dinâmica rural (LUSA, 2012 *apud* SANTOS, 2018). Estes foram “provocados pelo desenvolvimento intensivo e extensivo pelo capitalismo no campo” (IANNI, 1984 *apud* SANTOS, 2018) tendo desde o primórdio, isto é, na acumulação primitiva, a exploração ferrenha da terra e do trabalho enquanto base de exponenciação da riqueza produzida. Deste modo, pensar a realidade brasileira requer reconhecermos suas particularidades para entender como tal problema se torna ainda mais contraditório naquele que já foi considerado o celeiro do mundo.

### 1.3 Fome à moda da casa: as particularidades na realidade brasileira

*“Yes, nós temos bananas  
 Bananas pra dar e vender(...)  
 Vai para a França o café, pois é  
 Para o Japão o algodão, pois não  
 Pro mundo inteiro, homem ou mulher  
 Bananas para quem quiser  
 Mate para o Paraguai  
 Ouro do bolso da gente não sai  
 Somos da crise, se ela vier  
 Bananas para quem quiser”.*  
 (Alberto Ribeiro - Yes, nós temos Bananas)

A versão brasileira da canção “Yes, we have no bananas”, de Frank Silver e Irving Cohn, que fez sucesso no Brasil na década de 1930, se mostrou extremamente pertinente para o que propomos evidenciar nesse tópico, isto é, a histórica exaltação do Brasil, enquanto país agroexportador, em detrimento do reconhecimento das consequências dessa forma de negócio para a sociedade e meio ambiente.

Na letra da música, se enaltece a potencialidade de produção do país que, considerado como celeiro do mundo pelo então presidente Getúlio Vargas, é capaz de não apenas vender como também dar aquilo que tem condições de produzir de forma abundante. No entanto, conforme analisado brilhantemente por Neiva (2021):

O uso do verbo “ter” no presente, na primeira pessoa do plural – temos banana, café, mate e algodão, como se fossem tesouros nossos – apaga as relações produtivas internas do país. O que não se diz nessa exaltação nacional é que o setor base da produção não tem as tais “bananas pra dar e vender”. Por conseguinte, o que o país tem é à custa de uma produção com

base numa mão de obra intensamente explorada, reproduzindo relações violentas e arcaicas de trabalho (NEIVA, 2021, p. 12).

Deste modo, ao iniciarmos uma análise sobre as particularidades brasileiras, partindo de seu longo histórico de monoculturas e extrativismos – as experiências com pau-brasil, cana-de-açúcar, café e borracha por exemplo – devemos ter clareza das relações inerentes de tais características com as contradições impostas pelo capital, e, sobretudo, a consonância das escolhas políticas e econômicas com os interesses internacionais.

Concordamos com Santos (2012) que somente através de uma análise que aborde as particularidades brasileiras, sua formação social e do modo de produção, é que se faz possível “adensar a perspectiva conceitual da ‘questão social’ como resultante das relações entre capital e trabalho, sem, no entanto, restringi-la a tais mediações de caráter essencialmente universal” (SANTOS, 2012, p. 48).

Sendo assim, uma análise concreta da “questão social”, para além da apreensão universal da lei geral, deve envolver as particularidades históricas que se busca estudar, isto é, a forma específica que adquiriu o desenvolvimento do capitalismo em determinada região (NETTO, 2017). Ou seja:

Há que se buscar as raízes deste problema a partir de um olhar mais amplo, que leve em conta os elementos estruturais da particularidade da formação sócio-histórica brasileira. A contradição entre a grande produção de commodities para exportação e o aumento exponencial da fome se explica na relação dialética entre os determinantes externos e internos do capitalismo de tipo dependente (LUCIANO; CORREIA, 2022).

O ingresso do Brasil, assim como os demais países da América Latina, no mercado mundial deu-se sob a égide da colonização, fundada no tripé da monocultura de exportação, do latifúndio e da força de trabalho escravizada indígena e negra. Mas, em meados do século XIX, devido ao processo de divisão internacional do trabalho, observa-se uma mudança qualitativa na forma de inserção dos países latino-americanos nesses circuitos mundiais da acumulação de capitais. Inicia-se assim a transição das relações baseadas na colonização para uma nova configuração, a de países de capitalismo dependente.

Até então, a região era fornecedora de matérias-primas e alimentos para os países industriais centrais e a sua condição política era de colônia dos impérios europeus. Junto aos processos nacionais de independência no início dos anos 1800, temos a transição dos modos de produção pré-capitalistas para o capitalismo dependente, tendo o trabalho livre como relação social de

produção hegemônica, mas combinada com diversas outras formas tidas como arcaicas (CASTELO; RIBEIRO; ROCAMORA, 2020).

Sobre as particularidades do Brasil, é válido salientar que a referida transição histórica para o capitalismo dependente teve aqui uma forma *sui generis*. Isso porque, enquanto em diversos países da América Latina espanhola a independência teve a participação popular e das classes dominantes, aqui “a independência foi um acordo pelo alto entre os donos do poder, excluindo-se o protagonismo popular a partir do uso intensivo da coerção estatal” (CASTELO; RIBEIRO; ROCAMORA, 2020).

Como resultado, o Brasil manteve intacta a sua estrutura econômica de latifúndios monocultores de exportação e de exploração da força de trabalho escrava. Além disso, observamos até hoje as consequências na nossa formação econômico-social, por sua condição de último país a banir a escravidão nas Américas, não somente do ponto de vista do racismo estrutural, mas também das desigualdades de classes e raças e da violência estatal contra os de baixo.

No Brasil, a expropriação e saque de terras, a expulsão dos camponeses, em boa parte índios e negros, foi configurando a forma *sui generis* do capitalismo dependente e periférico. A burguesia nacional não avançou na realização da reforma agrária, curvando-se aos interesses majoritários das classes dominantes dos países de capitalismo central (TRANSPADINI, 2016). A raiz colonial escravocrata revela um passado-presente, que se atualiza nas formas bárbaras de dominação do capitalismo no campo, na apropriação privada da terra e das riquezas ambientais, como na desterritorialização das populações camponesas (FERNANDES, 2013 *apud* SANTOS, 2018).

A abordagem da dinâmica da formação social brasileira, através dessa relação entre a violenta ocupação do território, via grandes propriedades territoriais agrárias, e uma exploração econômica predatória, possibilita alcançarmos maior clareza sobre os determinantes da questão agrária na expressão da questão social aqui abordada, ou seja, a fome. Em Geografia da Fome, Josué de Castro já fizera observações sobre esse quadro:

Sob o influxo desta política antinacional cultivaram-se com métodos vampírescos de destruição dos solos os produtos de exportação, monopolizados por meia dúzia de açambarcadores da riqueza do país, constituíram-se estradas de ferro exclusivamente para ligar os centros de produção com os portos de embarque destes produtos e instituiu-se uma política cambial a serviço destas manipulações econômicas. Por trás desta estrutura com aparência de progresso – progresso de fachada – permaneceram o latifúndio improdutivo, o sistema da grande plantação escravocrata, o atraso, a ignorância, o pauperismo, a fome (CASTRO, 2007, p. 270).

Diante do exposto, podemos concluir que, apesar das mudanças históricas, o Brasil sempre foi visto, como um fornecedor de artigos de exportação, na forma de matéria-prima. Tal posição no mercado mundial possui relação com a problemática da fome, uma vez que a produção da fome tem relação direta com o que se produz e como se produz. Eis então os dois paradoxos brasileiros: alimentar mal o mundo e não conseguir alimentar o próprio país, cujo grau de desigualdade é tamanho que nem as famílias rurais são capazes de produzir o próprio alimento (MALUF, 2022, p. 178).

### 1.3.1 O agro é pop<sup>16</sup> ou o agro é a fome?

*“Energia nuclear, o homem subiu a Lua,  
é o que se ouve falar, mas a fome continua  
É o progresso, tia Clementina  
Trouxe tanta confusão,  
um litro de gasolina por cem gramas de feijão.”  
(Clara Nunes e Clementina de Jesus, Partido Alto)*

Tendo em vista que o país foi constituído sob o marco da concentração fundiária e da desigualdade social, é compreensível (mas não aceitável) que o flagelo da fome acompanhe sua trajetória histórica. Se na década de 40, Josué de Castro apresentava como uma das razões da fome uma tecnologia de produção atrasada e insuficiente, tal justificativa, desde a década de 70, já não se torna cabível.

O processo de modernização tecnológica iniciado a partir da década de 1970, conhecido como Revolução Verde, combinou processos de expansão e de intensificação de produção. Tal processo trouxe um aumento expressivo nas áreas de plantação e, conseqüentemente, nas taxas de produção e de produtividade. Todavia, favorecendo alguns produtos agrícolas, como a soja e a cana-de-açúcar, em detrimento de alimentos basilares da cultura brasileira, como arroz e feijão.

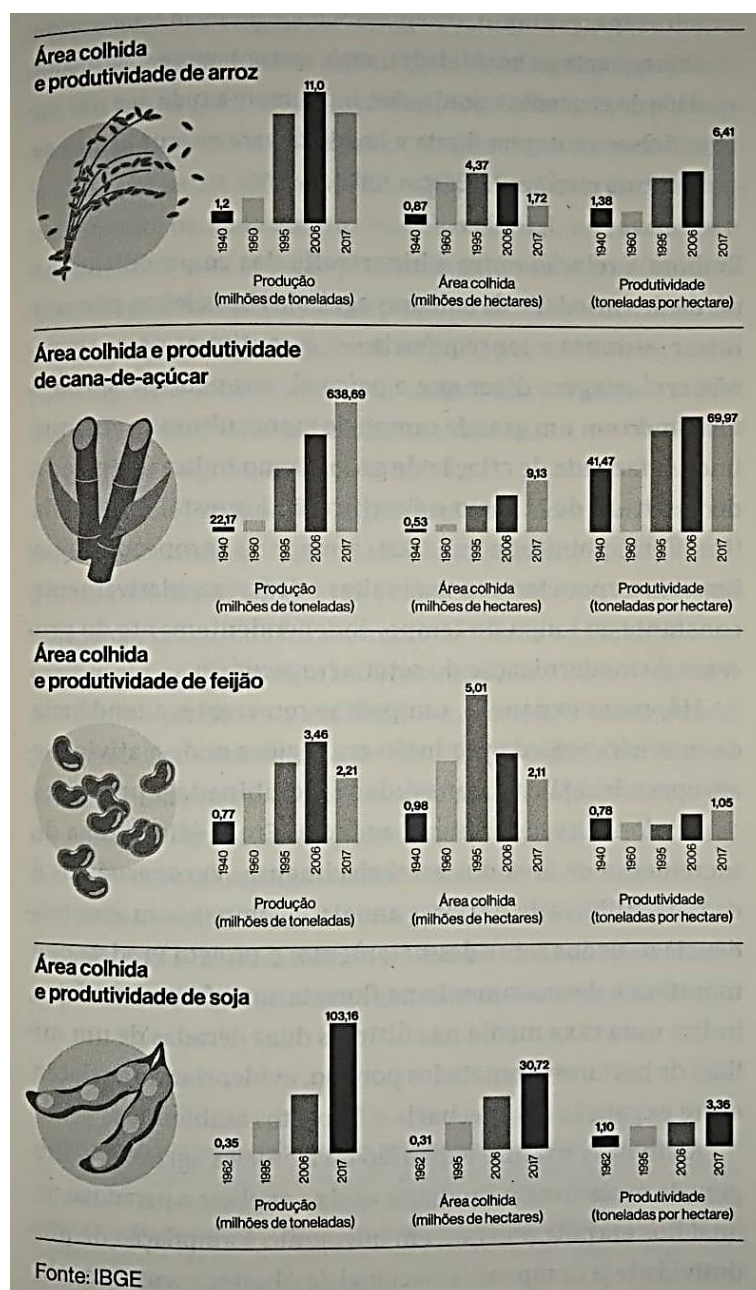
Conforme podemos observar no gráfico a seguir, as culturas destinadas à alimentação animal – soja e milho – e a cana-de-açúcar, uma cultura alimentar e energética, utilizada sobretudo para a produção de açúcar, biocombustível e

---

<sup>16</sup> “Agro é pop, agro é tech, agro é tudo” é um *slogan* transmitido desde 2016 pela rede *Globo*, buscando trazer a ideia de que o modelo do agronegócio fornece, basicamente, todas as coisas boas e necessárias da vida, obscurecendo que o agronegócio não produz comida, mas sim majoritariamente *commodities*.

cogeração elétrica, apresentaram aumentos de produção substancialmente maiores do que as culturas alimentícias – arroz, feijão e mandioca. Tudo isso além de impactar na mesa do brasileiro e o quadro de fome no país, traz também o aumento de seus efeitos indiretos: o desmatamento, uso de agrotóxicos e a violência contra povos originários e quilombolas. Houve então um aperfeiçoamento do processo, que, ao contrário do que se apregoava, não garantiu a solução dos problemas. Deste modo, se antes a fome ocorria pela improdutividade, esta agora é resultado de um processo de intensa produtividade (FERREIRA, 2012).

Imagem 9 – Produção de *commodities* em detrimento da alimentação



Fonte: Campello e Bortello, 2022.

Tudo que é contraditório, ainda mais de uma forma tão clara e evidente, torna-se alvo de questionamentos e suscetível a fomentar desejo de mudanças na ordem instituída, sendo necessário um trabalho ideológico que venha a legitimar o contraditório perante a sociedade e, deste modo, garantir a perpetuação da paz para os senhores proprietários. Nesse sentido, o slogan “Agro é Pop, agro é tudo” pode ser considerada uma das ferramentas ideológicas utilizadas para a romantização da barbárie vivenciada nos campos e nos pratos vazios, tentando assim obscurecer suas relações com o passado e apresentar uma imagem mais compatível com o presente.

O latifúndio carrega em si a imagem de exploração, trabalho escravo, extrema concentração da terra, coronelismo, clientelismo, subserviência, atraso político e econômico. É, portanto, um espaço que pode ser ocupado para o desenvolvimento do país: latifúndio está associado à terra que não produz e pode ser usada para reforma agrária. A imagem do agronegócio foi construída para renovar a imagem da agricultura capitalista, para “modernizá-la”. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para relevar somente o caráter produtivista (FERNANDES, 2010, p. 1 *apud* FERREIRA, 2012, p. 67).

O termo agronegócio passa a ser utilizado a partir da década de 1990, e, enquanto uma ferramenta ideológica, tenta mudar a imagem latifundista da agricultura capitalista. Apesar dos avanços tecnológicos ao longo das últimas décadas, a lógica de funcionamento do agronegócio se manteve praticamente a mesma no país: latifundiária e com monoculturas, mais preocupada com ganhos econômicos do que com os impactos socioambientais de suas atividades.

Conforme apontado por Ferreira (2012) o agronegócio no Brasil vai muito além do processo de plantar e colher, uma vez que tal atividade comercial envolve uma série de questões econômicas, sociais e, principalmente, políticas. Tal atividade vem com o objetivo de romper com a imagem de seu “passado” latifundiário e escravocrata. Mas, a intenção de rompimento parece se limitar apenas a imagem, uma vez que “o agronegócio é o novo nome de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista, cuja origem está no sistema de plantation, em que grandes propriedades são utilizadas na produção para exportação” (FERNANDES, 2010, p. 1 *apud* FERREIRA, 2012, p. 67).

Deste modo, seja no latifúndio ou seja no agronegócio, a lógica é a mesma, a expansão da monocultura para produção e exportação de commodities (mercadorias) para o mercado mundial, em detrimento de atividades agricultoras que visam produção de alimentos para a população. Como consequência, e, ao mesmo tempo,



enquanto uma das razões da problemática aqui tratada, a expansão da produção para exportação coloca em risco a capacidade produtiva de alimentos.

Não obstante, cabe salientarmos que além de uma produção voltada para os interesses do mercado, tal forma de produzir está diretamente atrelada a questões que interferem diretamente na saúde da população. Isso porque a cadeia de produção de commodities é indissociável da indústria de alimentos ultraprocessados. Deste modo, a geração dos insumos resulta em comidas pobres em nutrientes e rica em gorduras, sais e açúcares e, por seu baixo custo, acabam se tornando, na maioria das vezes, a única opção acessível para uma classe trabalhadora cada vez mais mal remunerada.

Além disso, devemos destacar enquanto resultados do agro a contaminação da água e da terra, devido ao uso abusivo de agrotóxicos, os recordes de desmatamento, queimadas e emissões de carbono; e também a violência concreta contra agricultores familiares, povos originários e comunidades tradicionais e suas lideranças. Casos como o da líder quilombola Mãe Bernadete, do jornalista britânico Dom Phillips e do indigenista brasileiro Bruno Pereira são confirmações de que somos não apenas líderes na produção, mas também da violência perpetrada pelos interesses do agronegócio.

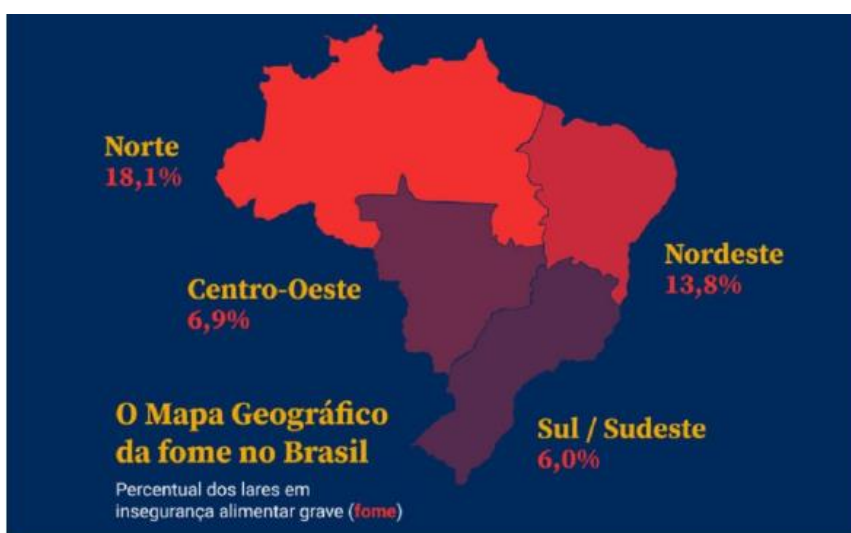
O Atlas da Violência no Campo de 2020, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), identifica aumento em índices de violência nos territórios com maior taxa de desflorestamento, em especial em municípios da Amazônia Legal. Assim como a taxa de crescimento da mancha agropecuária é constante, também é constante no Brasil a violência contra lideranças que se opõem ao avanço destrutivo da fronteira agrícola: Chico Mendes, Maria do Espírito Santo, Dorothy Stang, o massacre do Eldorado do Carajás – a lista é longa. Um relatório recente da ONG *Global Witness* estabeleceu o Brasil como o **quarto país com mais assassinatos de lideranças ambientais e do direito à terra**. No cerne desses conflitos está a expansão agropecuária e de atividades extrativistas, como a mineração e o garimpo (CAMPELLO; BORTELLO, 2022).

Já ficou evidente que a evolução do agronegócio tem como função atender as demandas do mercado mundial em detrimento das necessidades de produção para garantir uma alimentação diversificada e de qualidade. Tal cenário de escolhas políticas, expropriações e concentração de terras faz com que o Brasil, apesar de sua enorme disponibilidade de terrenos agricultáveis, importe gêneros alimentícios. Com isso, torna-se, não apenas contraditório, mas também inaceitável, o crescimento exponencial de brasileiros e brasileiras passando fome, enquanto simultaneamente

batemos recordes de produção de insumos para ração, cosméticos, farmacêuticos etc.

Em pesquisa divulgada pela Rede Penssan (2022), podemos observar que o quadro de fome mapeado por Josué de Castro, em Geografia da Fome, permanece praticamente inalterado nos dias atuais. As regiões norte e nordeste continuam sendo as mais impactadas pela fome no Brasil. Deste modo, podemos concluir que a fome no Brasil não é um acidente, mas sim uma opção tomada pelos grandes proprietários e que é referendada pelo Estado.

Imagem 10 – Distribuição da fome no Brasil se mantém desde Castro



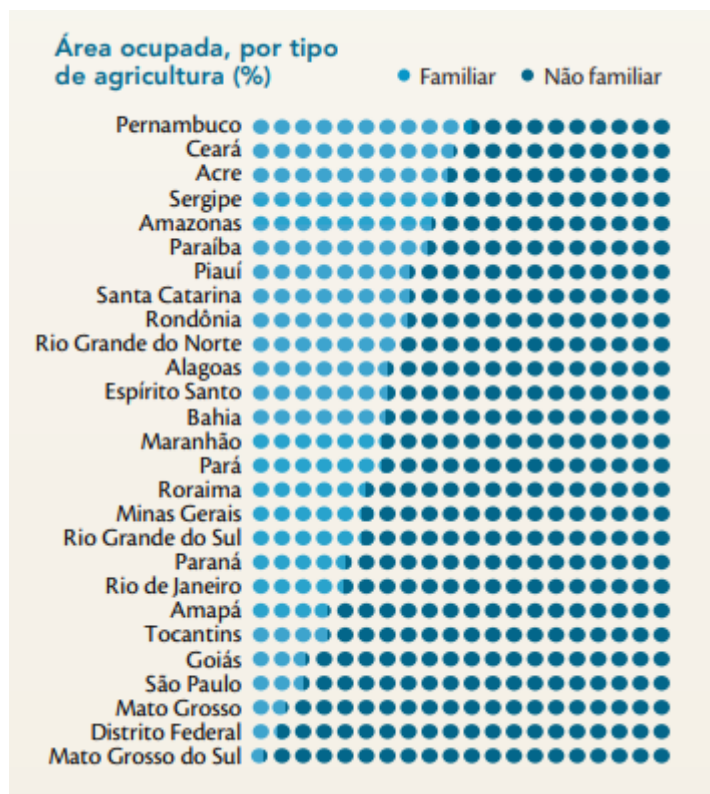
Fonte: Rede Pessan, 2022.

Uma outra característica do agronegócio, que fomenta a propagação de vulnerabilidades sociais, é a progressiva redução de trabalhadores em suas atividades. De acordo com o CENSOAGRO (2017), os números evidenciam a discrepância em relação ao tamanho das propriedades de terra e o uso de mão de obra nesses locais.

Os estabelecimentos agropecuários detinham, no referido censo, uma área total de 351 milhões de hectares e 15,1 milhões de pessoas ocupadas em suas atividades. Em comparação ao CENSOAGRO anterior, de 2006, houve um aumento de 5% no tamanho total da propriedade utilizada para essa atividade e uma redução de 8,8% no número de trabalhadores. Já nas terras utilizadas para agricultura familiar, identificou-se um total de apenas 80,9 milhões de hectares, que corresponde a aproximadamente 23% da área de todos os estabelecimentos agropecuários do país.

Mas, em contrapartida, 67% - cerca de 10,1 milhões de pessoas - das atividades realizadas nessas terras é feita por agricultores e agricultoras.

Imagem 11 – Relação entre área de cultivo da agricultura familiar e não familiar



Fonte: CENSOAGRO, 2017.

Os dados apresentados pelo CENSOAGRO, acabam por nos auxiliar a desmistificar a ideia, amplamente divulgada pelos meios de comunicação, de que a produção da agricultura familiar compõe o agronegócio, quando na verdade o agronegócio destrói a agricultura camponesa, uma vez que há uma distinção latente entre os projetos de desenvolvimento dessas duas formas de atividade, a saber, o agronegócio é predominantemente produtor de commodities, expropriação, desigualdade etc., enquanto a agricultura familiar é predominantemente produtora de alimentos. Deste modo, concordamos com Ferreira (2012) que a diferenciação entre as produções é essencial para compreensão do campo brasileiro, uma vez que:

A leitura do campesinato e do latifúndio, como aponta Oliveira (1987), deve ser feita dentro do capitalismo e não fora deste; nessa lógica, entendemos a territorialização do agronegócio que propicia a recriação do campesinato ao subordiná-lo em sua expansão capitalista. Tal dimensão fica evidente nos dados do IBGE, uma vez que os camponeses produzem em áreas menores. Portanto, podemos observar que a concentração da propriedade, ou seja, do

monopólio fundiário, continua imperando no Brasil (BRASIL, 2009 *apud* FERREIRA, 2012).

A histórica concentração nas mãos de poucos, e a legitimação do Estado, demonstra o papel deste no fortalecimento do capitalismo no campo. Torna-se nítido que no campo brasileiro permanece a disputa entre dois projetos societários distintos, que se acirram, isto é, a proposta da reforma agrária e a da política agroexportadora.

Considerando que, após os dados aqui apresentados, esteja nítida a relação da fome com o agronegócio, e desse modo “chega-se à evidência de que é indispensável alterar substancialmente os métodos da produção agrícola, o que só é possível reformando as estruturas vigentes. Apresenta-se deste modo a Reforma Agrária como necessidade histórica” (CASTRO, 2007).

A Reforma Agrária, enquanto caminho necessário para a superação da miséria, também foi tratada por Josué de Castro. Considerando o propósito de fomentarmos, através desta pesquisa, a presença deste autor nos debates sobre o tema, lançamos mão, mais uma vez, do recurso de citar, de forma direta, a ideia de Castro:

O tipo de reforma que julgamos um imperativo da hora presente não é um simples expediente de desapropriação e redistribuição da terra para atender às aspirações dos sem-terra. Processo simplista que não traz solução real aos problemas da economia agrária. Concebemos a reforma agrária como um processo de revisão das relações jurídicas e econômicas, entre os que detêm a propriedade agrícola e os que trabalham nas atividades rurais. Traduz, pois, a reforma agrária uma aspiração de que se realizem, através de um estatuto legal, as necessárias limitações à exploração da propriedade agrária, de forma a tornar o seu rendimento mais elevado e principalmente mais bem distribuído em benefício de toda a coletividade (CASTRO, 2007).

A Reforma Agrária ainda é campo de lutas e resistência, todavia apesar desta ser a forma mais efetiva, não devemos limitá-la enquanto único meio de se combater a fome. Considerando as particularidades brasileiras aqui apresentadas, torna-se pertinente um debruçar sobre de que forma o Estado brasileiro respondeu, ao longo dos anos, a penúria a qual estavam/estão expostos milhões de brasileiras e brasileiros.

## 2 COMO O ESTADO BRASILEIRO RESPONDE A FOME?

O Brasil tem uma longa história de políticas públicas de alimentação que evoluíram ao longo do tempo para enfrentar desafios relacionados à segurança alimentar, nutrição e acesso a alimentos saudáveis. A trajetória do direito à alimentação no Brasil é marcada por avanços e retrocessos significativos ao longo das décadas. Para o propósito desta pesquisa<sup>17</sup>, analisaremos nesse capítulo as ações do Estado brasileiro a partir da década de 40, a fim de se destacar as principais características das políticas de combate à fome nesse período histórico. Optamos na divisão desse período em 2 blocos: Década de 40 até o término da Ditadura militar e da redemocratização do Brasil, com maior ênfase a partir de 1993, até 2014, quando o país sai do Mapa da fome.

A escolha de nosso ponto de partida está baseada na contribuição de Josué de Castro, e na importância de sua obra *Geografia da Fome*, para inserção do problema da fome na agenda política brasileira. Castro ao evidenciar que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sim sociais, inicia uma nova forma de reflexão sobre a problemática. Cabe destacar que até os anos 30, a justificativa para a existência de brasileiros(as) famintos estava associada somente a problemas de abastecimento e oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles.

Deste modo, é através das contribuições de Castro que identificamos a inserção nos debates a compreensão de que “somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, poder-se-ia transformar em realidade o direito humano universal à alimentação” (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

---

<sup>17</sup> Reconhecendo os limites que são impostos no processo de pesquisa, mas entendo a importância do resgate das políticas públicas de combate à fome no Brasil, nessa dissertação serão contempladas as de maior relevância para a temática aqui proposta. Para acesso a uma linha do tempo, com todas as políticas dos últimos 75 anos, indicamos o estudo realizado pela Cátedra Josué de Castro, disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/combate-a-fome-75-anos-de-politicas-publicas/>.

## 2.1 De Josué de Castro à Lula: sistematizando passos da trajetória do direito à alimentação no Brasil

No Brasil, é durante o governo Vargas, na década de 1940, que se inicia um movimento de combate à fome de modo mais sistemático – via políticas sociais. Esse período foi marcado por uma série de políticas e programas direcionados para enfrentar a escassez de alimentos e garantir o acesso da população a alimentos básicos. A fome nesse período, enquanto um problema social, teve como principais formas de intervenção ações de introdução de novos alimentos e desenvolvimento de práticas educativas tradicionais.

É no Governo Vargas, no transcurso do Estado Novo (1937-1945), que o país começa a passar por um intenso processo de industrialização e, é nesse contexto que são evidenciadas, e denunciadas, as precárias condições de vida da classe trabalhadora. Cabe destacar que é nesse mesmo período que Castro realizou o estudo sobre as condições de vida de famílias operárias do Recife, apresentando que a dieta desses trabalhadores era “à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, fornecia apenas cerca de 1.645 calorias; custava cerca de 71,6% do valor do salário; era pobre em vitaminas e sais minerais e gerava alta mortalidade e baixa esperança de vida” (VASCONCELOS, 2005).

Como forma de atender a demanda dos trabalhadores(as) o governo implementa, dentre algumas ações, três que consideramos fundamentais para uma efetiva legitimação do papel do Estado nesse processo: a instituição do salário-mínimo, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e a constituição da Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

É necessário destacarmos que nesse período, a construção de estratégias governamentais, atrelava, enquanto fator determinante da fome e da desnutrição na população, **a desinformação das classes populares e o mito da ignorância**. Tal interpretação foi evidenciada, e ironizada, pelo chargista Belmonte, como podemos observar na imagem a seguir.

## Imagem 12 – A ignorância que (re)produz a fome



Figura 1 – Em 11 de abril de 1946, a *Folha da Noite* publicava charge de Benedito Bastos Tigre, que usava o pseudônimo de Belmonte. No alto, o texto informava sobre a abertura das inscrições para o curso de nutrição da Universidade do Brasil. No diálogo, o “nutrólogo”, de paletó e gravata, tinha seus pés cheirados por um vira-lata e, impassível no ambiente de uma moradia pobre, afirmava, do alto de seu saber científico: “– Você precisa aprender a se alimentar. Deve ingerir ovos, carne, legumes, queijo, leite, cremes...”. A mãe, com expressão estupefata pelo que ouvia, enquanto o “pobre diabo”, pai de família, aparentando certo cansaço ou talvez tédio diante da visita do “nutrólogo”, expressava o sentimento de sua família diante de palavras de tal gabarito: “E essas coisas existem?”. Charge sobre o curso de médicos nutrólogos do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil. Imagem n. 1859, sem título, sem data, s.n.p. Acervo do Centro de Memória da Saúde Pública, Faculdade da Saúde Pública da USP, São Paulo.

Fonte: Acervo do Centro de memória de saúde pública/USP *apud* Peixinho, 2011.

Considerava-se que as escolhas alimentares estavam relacionadas a uma falta de conhecimento sobre uma alimentação de qualidade e não necessariamente a uma situação de remuneração insuficiente. Deste modo, as ações do Estado visavam também um papel educacional.

A alimentação era ainda associada à ideia de progresso e desenvolvimento do país. Dizia-se ser fundamental para o avanço da Pátria que o trabalhador estivesse em harmonia com sua saúde. E para tal era necessário que se alimentasse de forma racional: “o trabalhador ocupa lugar de destaque, porque do seu esforço, da sua capacidade, do seu vigor físico, da sua saúde, depende o nosso futuro. Basta que ele saiba alimentar-se” (...). Desse modo, de acordo com o discurso do Estado, vencer as dificuldades relativas à alimentação e mudar os hábitos alimentares era um esforço que os trabalhadores deveriam fazer para garantir o desenvolvimento da Pátria. Um operário bem nutrido e bem alimentado estava contribuindo, portanto, para o progresso da nação (FOGAGNOLI, 2011).

A criação do salário-mínimo trazia como principal proposta, a de garantir condições dignas de vida para a classe trabalhadora, conforme podemos observar no discurso realizado em 1º de maio de 1940 por Getúlio Vargas:

Procuraremos por esse meio assegurar ao trabalhador remuneração equitativa, capaz de garantir-lhe o indispensável para o seu sustento e da própria família, estabelecendo um padrão mínimo de vida para a grande maioria da população, aumentando no decorrer do tempo os índices de saúde e de produtividade que auxiliarão a solução de importantes problemas que retardam a marcha do nosso progresso.

Todavia, conforme evidencia Vasconcelos (2005), as contradições do discurso que regulamentou o salário-mínimo não tardaram a aparecer. Uma vez que “ao longo da sua história o valor do salário-mínimo não tem sido suficiente nem para satisfazer as necessidades mínimas e individuais do trabalhador”. Deste modo, para adquirir condições mínimas de subsistência o trabalhador precisava (e ainda precisa) elevar significativamente o tempo de trabalho necessário para sua reprodução.

Em 5 de agosto de 1940, pelo Decreto-Lei nº 2.478, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social – o SAPS. Diretamente subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o SAPS fazia parte de um programa estatal de melhoria da situação de vida dos trabalhadores, cujo objetivo era prestar assistência alimentar e nutricional a esse grupo populacional específico, os trabalhadores formais. Através do SAPS o Estado assumiu um papel de mediador das relações entre as empresas (iniciativa privada) e os trabalhadores, visando otimizar o acesso à alimentação.

No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), o SAPS foi responsável por estratégias atreladas ao campo da nutrição. Como principais ações podemos mencionar a assistência nutricional que, através da instalação de restaurantes populares, visava oferecer aos trabalhadores uma alimentação equilibrada por um preço acessível. Já na área de abastecimento alimentar promoveu a criação dos postos de subsistência destinados à comercialização de gêneros de primeira necessidade a preço de custo (VASCONCELOS, 2005).

A CNA foi criada em fevereiro de 1945 pelo Decreto-Lei nº 7.328, mas, apenas em 1951, foi regulamentada como órgão responsável por assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação. Entre os seus objetivos destacavam-se: estudar e propor normas da política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação; dentre outros. Dentre suas realizações, a que consideramos a de maior destaque, foi a promulgação, em 1953, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Esse plano, pode ser considerado como precursor da alimentação escolar, visto que, através de



um planejamento nutricional, o 1º PNAN voltava suas ações, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, **aos escolares** e trabalhadores.

Iremos nos dedicar sobre a alimentação escolar mais a frente, todavia vale apontar algumas características dos objetivos econômicos e ideológicos, pertinentes aos programas de assistência alimentar e nutricional para o grupo materno infantil e escolares. Segundo Vasconcelos (2005) esses programas foram utilizados enquanto “mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital”.

A introdução do leite em pó e desengordurado, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o objetivo econômico. Ou seja, a ajuda não acontecia de forma monetária (o que poderia estimular a produção e o consumo local de alimentos básicos in natura ou processados), mas de forma de valor de uso, por meio do escoamento do excedente de produção que não havia conseguido se realizar em mercadoria ou se transformar em capital (VASCONCELOS, 2005, p. 443).

Além disso, a implementação desses programas nos países de capitalismo dependente articulava-se ao projeto de utilização do alimento como arma de dominação e da fome. Desse modo os objetivos políticos desses programas visavam atenuar e reprimir os movimentos sociais de caráter socialista nesses países.

Novamente devemos evidenciar a contribuição de Josué de Castro na construção do perfil epidemiológico nutricional brasileiro. Mediante a pesquisa que fundamentou a obra Geografia da Fome, foi possível desvelar que a elevada ocorrência das doenças nutricionais estava diretamente relacionada à miséria, à pobreza e ao atraso econômico. Deste modo, o Estado Populista brasileiro, particularmente no período dirigido por Vargas, tomou a questão nutricional como uma das principais temáticas de sua agenda (SILVA, 1995).

As décadas de 50 e 60, são marcadas pelo intenso processo de modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e áreas de produção. Nesse sentido o discurso político e a ação governamental voltam-se para a área da distribuição e o poder público passa a ser o responsável pelo processo distribuição-chegada dos alimentos até o consumidor. A fim de atender tal proposta podemos citar a criação das Centrais de Abastecimento (CEASA), da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), da Superintendência Nacional do Abastecimento

(Sunab), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazém), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Administração de Estoques Reguladores (CFP).

Apesar da demanda de reformas para o desenvolvimento do país, sendo a Reforma Agrária apresentada como importante política de apoio à oferta de alimentos, nesse período, a ênfase da política do período vai se dar na área do abastecimento. Deste modo, fica evidente que a preocupação principal não era combater diretamente o problema da fome e suas reais causas, mas sim viabilizar meios de redução nos preços dos alimentos (BELIK *et al.*, 2001).

Partindo para uma avaliação geral das ações preconizadas pelo Estado nesse período (1930-1963), que o país inicia o seu processo de urbanização e industrialização, identifica-se um enfoque de intervenção estatal nos centros urbano-industriais emergentes. Sendo assim, via instituição do salário-mínimo, fornecimento de refeições equilibradas e a garantia de abastecimento alimentar aos previdenciários, visava-se alcançar objetivos sociais, econômicos e ideológicos, extremamente necessários frente à necessidade de incorporação, por parte dos trabalhadores, ou seja, buscava-se internalizar, nesses indivíduos, os valores e a ideologia que caracterizam as relações e o processo de trabalho capitalista industrial. Não obstante, devido a necessidade de idealização de uma imagem do Estado pai-protetor, esses instrumentos cumpriram um papel de atenuação dos conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho que, em última instância, determina a produção e reprodução da fome (VASCONCELOS, 2005).

### 2.1.1 O ocultamento da fome nos anos de chumbo

*“Pelos campos há fome em grandes plantações  
Pelas ruas marchando indecisos cordões  
Ainda fazem da flor seu mais forte refrão  
E acreditam nas flores vencendo o canhão”.*  
(Geraldo Vandré, *Pra não dizer que não falei das flores*).

Partindo para o período da ditadura militar no Brasil, que durou de 1964 a 1985, testemunha-se uma exacerbada degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico ocorrido no período anterior. No entanto é nesse período (meados de 1970), que ocorre a superação do

binômio alimentação-educação para o binômio alimentação-renda, como causa da fome e da desnutrição (SANTOS, 2005). Como herança do período anterior, nenhum dos esforços implementados pelo governo prosperou, **somente a alimentação escolar se manteve enquanto política de Estado no combate à fome.**

Não obstante, no cenário internacional esse período é marcado por um contexto de colapso do capitalismo. É na década de 70, devido uma crise mundial de alimentos<sup>18</sup>, acarretada por um período de escassez e um aumento significativo nos preços dos alimentos, que a questão da fome mundial ressurge com maior intensidade. Em 1974/1975, o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) evidenciou as seguintes taxas alarmantes: 67% da população brasileira apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Nesse quantitativo, 46,1% crianças (menores de cinco anos), 24,3% homens (adultos e idosos) e 26,4% mulheres apresentavam desnutrição energético-proteica (VASCONCELOS, 2005).

É nessa conjuntura que os organismos internacionais, como a OMS, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), defendem a implementação de um planejamento nutricional atrelado a um planejamento econômico. Tal “sugestão” foi direcionada aos países de capitalismo dependente/periférico (na época chamados de Países do Terceiro Mundo), em particular, aos países latino-americanos. É atrelada a essa situação que surgem no Brasil os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais.

Antes de pontuarmos as ações que foram implementadas nesse período, é importante ressaltarmos que a ditadura militar foi um regime autoritário caracterizado por repressão política, censura e violações dos direitos humanos. Devido ao foco significativo na promoção de um crescimento econômico rápido, com ênfase no desenvolvimento industrial e na construção de uma imagem de país modernizado e sem mazelas sociais, o governo buscou meios de ocultar a situação de miséria vivenciada pela maioria da população.

Tal postura levou a prevalência de políticas econômicas que priorizavam o investimento em setores industriais e de infraestrutura, muitas vezes em detrimento

---

<sup>18</sup> Dentre os fatores chave que contribuíram para a crise de alimentos na década de 1970 podemos citar: especulação de preços, aumento nos preços do petróleo, políticas de comércio internacional, dependência de monoculturas, dentre outras.

de políticas sociais, como a segurança alimentar. Como mecanismos para esse ocultamento o regime lançou mão de algumas estratégias como: **censura e controle da mídia, repressão política, ênfase no "Milagre Econômico"**<sup>19</sup>, **falta de transparência e o foco na Segurança Nacional.**

A relevância em resgatar as violações de direito e intransigências dos “anos de chumbo” está no aumento de “vozes” antidemocráticas que tem reverberado, de forma constante e intensa em nossa sociedade, pedidos de retorno do caos e pavor que foram os 21 anos terror. Considerando o compromisso com a promoção e defesa dos direitos humanos e a manutenção do Estado Democrático de Direito, enquanto princípio e dever ético da profissão de assistente social, torna-se válido e essencial evidenciar essa parte trágica de história, como forma de luta para que tragédia não se repita.

Como ações de intervenção desse período, podemos citar a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972 pela Lei nº 5.829. Enquanto uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, sua criação teve como objetivos dar assistência ao governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, promover e fiscalizar a sua execução, avaliar os resultados e estimular pesquisa científica de apoio.

O trabalho do INAN esteve pautado no desenvolvimento de três linhas de atuação:

- 1) Suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças de zero a seis anos; **a escolares**<sup>20</sup> **de sete a catorze anos** e a trabalhadores de mais baixa renda;
- 2) Racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e
- 3) Atividades de complementação e apoio.

---

<sup>19</sup> Período de crescimento econômico, excepcionalmente rápido, que o Brasil experimentou durante os anos de 1968 a 1973, durante a ditadura militar. O crescimento PIB atingiu uma média de 10% ao ano durante esse período. Nesse período ocorre um amplo investimento em infraestrutura e modernização da indústria via entrada de Investimento estrangeiro direto e, conseqüentemente, um endividamento externo. O crescimento acelerado não foi acompanhado por distribuição de renda equitativa, resultando em aumento das desigualdades sociais. Além disso, o aumento do endividamento externo contribuiu para a crise da dívida nos anos 1980.

<sup>20</sup> É na linha de suplementação alimentar que foi constituído o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura por intermédio da Campanha Nacional de Alimentação Escolar.

É através dos trabalhos realizados pelo INAN que são instituídos os Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (I e II PRONAN) cujas diretrizes pautavam-se nos PND. Embora o período seja marcado pelas condições de miséria e de fome no país, em níveis alarmantes, e os impedimentos perpetrados pelo período ditatorial, verifica-se que os programas desenvolvidos pelo INAN, apresentavam como foco de intervenção a proteção aos grupos biológica e socialmente vulneráveis à desnutrição, o combate aos bolsões de pobreza e a redistribuição de renda (VASCONCELOS, 2005).

É pelo II PRONAN que “a questão nutricional voltou a assumir um lugar de destaque na agenda pública, constituindo um dos principais instrumentos da política social conduzida pelos governos militares” (VASCONCELOS, 2005). Nessa edição do programa se institui um modelo de política nacional que incluía: suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (SILVA, 1995).

Antes de prosseguirmos para o terceiro período, alguns pontos sobre a ditadura e seus vinte e um anos de planejamento autoritário, devem ser ressaltados. Apesar do significativo crescimento econômico entre 1968 e 1974 (conhecido por milagre brasileiro), os sintomas de esgotamento desse padrão de acumulação resultaram em uma maior degradação das condições de vida das massas trabalhadoras que, excluídas desse processo de crescimento econômico, atestaram “que além de crescer e não ser dividido, o bolo prometido pelos primeiros governos da Ditadura Militar instalada em 1964 havia se reconcentrado” (VASCONCELOS, 2005).

A intervenção alimentar e nutricional no regime ditatorial é expressamente marcada por uma dimensão ideológica, evidenciada no discurso social progressista que as políticas sociais utilizaram. Os programas implementados, de modo geral, não foram tão abrangentes quanto os implementados em períodos posteriores, mas permanecem marcados pelo viés do assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral, como tentativa de legitimar a permanência dos militares na gestão do país.

### 2.1.2 A gente não quer só comida! O combate à fome no processo de redemocratização

*“A gente não quer só comida.  
 A gente quer a vida como a vida quer.  
 Bebida é água! Comida é pasto!  
 Você tem sede de quê? Você tem fome de quê?  
 A gente não quer só comer.  
 A gente quer comer e quer fazer amor.  
 A gente não quer só comer.  
 A gente quer prazer pra aliviar a dor.”  
 (Antunes, Fromer, Brito, Comida)*

É com a redemocratização, nos anos 1980 e 1990, que se inicia um desenvolvimento de programas mais robustos e de abrangência mais ampla, no sentido da garantia da segurança alimentar e nutricional de brasileiros(as). Conforme evidenciado por Vasconcelos (2005, p. 446), “as palavras “fome” e “desemprego”, que estiveram ausentes no discurso do planejamento autoritário da Ditadura Militar, passavam a fazer parte do novo discurso. Nesse sentido, o processo de redemocratização, ao apresentar o debate da fome, e a sua incorporação aos instrumentos de política social, terá na área de alimentação e nutrição uma das prioridades políticas e um dos principais instrumentos de legitimidade do projeto de transição democrática.

Todavia, o período também foi marcado por incongruências entre as propostas e o que foi materializado. Como exemplo, podemos citar a nomeação para presidência do INAN de um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN). Essa gestão foi marcada por uma postura de priorização dos interesses dos produtores de alimentos formulados, acarretando numa substituição dos tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido).

Não podemos negar o avanço que a Constituição Federal de 1988 traz para a garantia de direitos sociais e para o reconhecimento da alimentação escolar<sup>21</sup> enquanto um direito. Mas, com a crise do capital de 1970 e a ofensiva neoliberal que se instala nos países periféricos (com algumas diferenças de tempos históricos) e, em

---

<sup>21</sup> A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, no inciso VII do artigo 208, passou a assegurar o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental da rede pública, a ser garantido pelos governos federal, estaduais e municipais.

especial no Brasil a partir da década de 1990, os desafios para a efetivação da Seguridade Social, conforme a mesma foi preconizada na carta magna, se tornam cada vez mais preponderantes. De acordo com Behring e Boschetti (2011):

Os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 147).

Após as turbulências políticas e econômicas vivenciadas no país<sup>22</sup>, é em 1993 que temos um novo marco na história da luta de combate a fome no país. Em 8 de março de 1993 é criado o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Liderado pelo sociólogo Herbert de Souza - Betinho, o objetivo da Ação da Cidadania era o “de mobilizar, e acima de tudo, sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país [...] que leva à exclusão, à fome e à miséria (CONSEA, 1995 *apud* VASCONCELOS, 2005).

É através da mobilização política da sociedade civil, potencializada pela organização de comitês de combate à fome, e da ação do Partido dos Trabalhadores (PT) que, em 18 de março de 1993, o presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar. Como resultado foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

O CONSEA, foi formado por nove Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com o objetivo principal de coordenar a elaboração e implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria trazendo como princípios norteadores a parceria (entre as esferas público e privada), solidariedade e a descentralização. Observa-se aqui o início das reestruturações orientadas pelo Banco Mundial e demais organizações internacionais.

A chamada parceria entre governo e sociedade, via ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu ações de tentativa de combate à realidade de fome e miséria de 32 milhões de pobres e famintos existentes no país do país. Todavia, em sua grande maioria, essas intervenções eram de caráter emergencial.

---

<sup>22</sup> O período de instabilidade econômica e política foi marcado por inúmeros acontecimentos, sendo o mais emblemático a aprovação do histórico impeachment do presidente Collor, em 1992.

Um aspecto, deveras antagônico, que é importante de ser evidenciado é que, no início dos anos 1990, ao mesmo tempo em que a Ação da Cidadania e o Plano de Combate à Fome e à Miséria alertavam para o imenso contingente de brasileiros em situação crítica, observa-se uma transição epidemiológica e uma transição nutricional no Brasil.

Sendo assim, a partir dos resultados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), realizada em 1989, e de outros estudos realizados no país, cientistas brasileiros começavam a alertar para a sensível redução da prevalência das doenças nutricionais relacionadas à fome e à miséria (desnutrição energético-proteica, hipovitaminose A, anemia ferropriva e bócio endêmico) e, simultaneamente, para a sensível elevação da prevalência da obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis, tais como diabetes mellitus, cardiopatias, osteoporose, dislipidemias e neoplasias (VASCONCELOS, 2005).

Tal situação é reflexo de uma postura político e ideológica do Estado que começa a se afastar das suas responsabilidades, principalmente via ações de cortes nas políticas sociais. Tal direção política acaba por acarretar num empobrecimento da classe trabalhadora que, atingida pelo desemprego, baixos salários e precarização do trabalho e da vida, encontra-se em um grau de reprodução social limítrofe, com dificuldades de garantir uma alimentação em quantidade e qualidade.

Apesar de apresentar muitas possibilidades, o CONSEA é extinto já no início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999) e substituído pelo Programa Comunidade Solidária<sup>23</sup> (PCS). O PCS permanece mantendo uma parceria entre sociedade civil e Estado, assim como no CONSEA, mas com o diferencial de ter um caráter apenas consultivo e sua ênfase estar voltada para coordenação de ações de combate à pobreza e à miséria. Suas ações têm um caráter focalizado e compensatório, o que não garantia a efetivação de direitos da classe trabalhadora. Com esta alteração, a segurança alimentar acabou sendo deslocada para um segundo plano, mantendo-se apenas iniciativas governamentais isoladas (TOMAZINI; LEITE, 2015).

---

<sup>23</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído com o objetivo de articular ações do governo e da sociedade civil e otimizar recursos no gerenciamento dos programas sociais já em desenvolvimento, buscando soluções mais eficazes para os problemas. Tratava-se de uma instância, não executora, de coordenação e acompanhamento de ações focalizadas, sem grandes dispêndios financeiros, que priorizava as áreas de alimentação, educação, saúde, assistência social e emprego, setores cujas demandas eram acentuadas pela ausência de proteção social universal e permanente. Os princípios básicos de atuação definidos foram: parceria, solidariedade, descentralização e integração das ações, que justificavam a transferência da responsabilidade da coordenação de programas para a sociedade civil, que eram, em grande parte, constituídos por ações fragmentadas, seletivas e focalizada (SILVA *et al.*, 2001 *apud* PADRÃO, 2014, p. 112).



Segundo Padrão (2014) o PCS estava devidamente atrelado aos interesses do governo, visto que o combate à fome, à miséria e à exclusão, existentes no país, se daria através de programas sociais destinados aos grupos mais “carentes” da população brasileira, ou seja, seguindo a cartilha das organizações internacionais que prezavam por ações do Estado bem delimitadas e de caráter focalizado, com uma perspectiva mais técnica de ação. Ainda seguindo as orientações das organizações financeiras internacionais, o governo FHC amplia o papel do terceiro setor, acarretando uma redução da intervenção estatal e uma proliferação das Organizações não Governamentais (ONG):

Cujas parcerias estabelecidas com o governo resumiram-se ao repasse de verbas do fundo público para instâncias privadas, que, em alguns casos, substituíram o movimento social (PINHEIRO, 2009). Na contrarreforma defendida, o terceiro setor se revelou como um importante instrumento de redução das responsabilidades do Estado, mostrando-se adequado à reestruturação comandada pelo capital em detrimento dos direitos sociais (NETTO, 2002 *apud* PADRÃO, 2014, p. 112-113).

No segundo governo FHC (1999-2002), vale destacar a emissão da Portaria no 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, que aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a adoção da Medida Provisória no 2.206, de 10 de agosto de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação).

De modo geral, o governo FHC tem como uma de suas principais características a instabilidade institucional que se fez presente na política de alimentação e nutrição, favorecendo assim uma desarticulação dos programas, além do alto grau de focalização e seletividade das ações, que eram voltadas para as parcelas mais pauperizadas da população, e, em grande parte, centradas em iniciativas humanitárias e na filantropia.

Além disso, provocou a erosão das políticas de proteção social e a destituição de direitos sociais legitimados na Seguridade Social pela Constituição de 1988. A redução dos gastos sociais e a priorização de ações pontuais e compensatórias, em detrimento de medidas de caráter redistributivo, evidenciam a efetivação do trinômio articulado do neoliberalismo para as políticas sociais, ou seja, a privatização, a focalização e a descentralização.

Conforme pontuado por Costa (2021) o panorama, ao final do governo FHC, era extremamente delicado. Seu encerramento é marcado pelo alarmante quantitativo

de 44 milhões de pessoas famintas no país e a estatística de aproximadamente 290 crianças mortas por dia. É este catastrófico quadro que dará a tônica de urgência ao combate à fome do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

### 2.1.3 “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome<sup>24</sup>”: conquistas e limites no governo Lula

*“Por isso, defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional(...). Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana. E quero propor isso a vocês: amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome. E tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa, isso está escrito na Constituição Brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. E isso nós vamos fazer juntos”.*  
(LULA, 2003).

Iniciamos a análise desse período, com o discurso de posse do primeiro mandato de Lula (2003-2006), a fim de evidenciar a tônica que conduzirá a sua gestão (2003-2010). É inegável que a ação Estatal nesse período foi a mais enfática no combate ao flagelo da fome, todavia, conforme apontaremos, a manutenção de interesses políticos e econômicos evidencia que as escolhas que foram preconizadas mantêm seu foco na manutenção do sistema que produz e reproduz essa expressão da questão social.

Das ações realizadas em seu primeiro mandato, na perspectiva do combate à fome, destacamos o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ) e a reorganização do

---

<sup>24</sup> *Slogan* da campanha publicitária do programa Fome Zero, lançado em 2003 pela Secretaria de Comunicação do governo federal.

CONSEA. Estes, apesar do “grande alvoroço de agências e fóruns internacionais, dos governos estrangeiros e da sociedade civil” (TOMAZZI; LEITE, 2015, p. 22), já sinalizavam que a gestão de Lula não visava romper com a lógica de seu antecessor, dando prosseguimento à política neoliberal, favorecendo o capital financeiro, no entanto trazendo uma nova roupagem para a atuação do Estado nas políticas sociais.

O PFZ, em sua formulação, foi composto por um conjunto de ações integradas com o objetivo de erradicação da fome e implementação da política de segurança alimentar e nutricional no país. Todavia, a raiz das limitações do programa era a de que este não tinha como objetivo o combate à fome através de ações que modificassem/superassem as estruturas que realmente são as responsáveis pela produção da miséria, ou seja, a superação do sistema de produção capitalista.

Ao apontar como as causas da fome no país: a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização; e falta de poder aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego, o PFZ mantém, de certo modo, parte da compreensão dos governos anteriores, pautada na lógica da insuficiência da oferta e distribuição, mas traz como avanço a percepção de que:

A principal causa da fome está na insuficiência da demanda efetiva causada por concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento e, portanto, resultados inseparáveis do modelo econômico vigente (gerando um círculo vicioso da fome). Propõe-se o equacionamento da questão por meio da ampliação da demanda de alimentos, do barateamento do preço dos alimentos e de programas emergenciais para atender à população excluída do mercado, reconhecendo que é preciso alterar o modelo econômico (crescimento com distribuição de renda) (BRASIL, Projeto Fome Zero, 2002).

A definição do público-alvo do programa, vai estar pautada então na questão de renda e, para isso, utilizou como referência para esse recorte, a linha de pobreza extrema do Banco Mundial - dispor de menos de um dólar per capita/dia. Tal escolha já sinaliza os interesses e limites que o governo se dispõe a equacionar. Nesse sentido, apesar de contemplar cerca de 44.043 milhões de pessoas, que constituíam 9.324 milhões de famílias (YASBECK, 2004), o PFZ acabou por focar somente nos mais pobres entre os pobres, acarretando um cadastro altamente fragmentado e discriminatório, reproduzindo, portanto, a concepção neoliberal.

A perspectiva centrada em uma renda mínima, totalmente residual e compensatória, centrada em prover apenas o necessário para a sobrevivência

daqueles considerados incapazes de competir no mercado de trabalho, acabou por se configurar em uma política social de caráter excludente. Em síntese, conforme aponta Yasbeck (2004, p. 111), “as ações implementadas pelo programa mostraram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos”. Mas, apesar de manter a focalização, no âmbito macroestrutural, diferenciou-se, no entanto na efetivação da participação da sociedade civil via CONSEA.

Os compromissos assumidos pelo Governo Federal desde 2003, ao objetivar o combate à fome e à miséria no país, trilharam a construção da agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) enquanto uma política de Estado, **num amplo processo intersetorial e com participação da sociedade civil**, definindo os marcos legais e institucionais dessa agenda – como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a instalação da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012/2015) (CONSELHO FEDERAL DOS NUTRICIONISTAS, 2023, grifos nossos).

Criado a partir da Medida Provisória nº 102 de 1º de janeiro de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, o CONSEA foi reconstituído enquanto um órgão de caráter consultivo e de assessoria imediata ao Presidente da República, tendo como objetivo propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A relevância desse conselho pode ser sinalizada pelo seu protagonismo na realização da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), ocorrida em 2004.

Os debates e propostas da conferência serviram de base para elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), além de evidenciar a necessidade da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com políticas públicas na área, legislação específica e orçamento próprio.

Ainda no primeiro ano de mandato, o PFZ foi alvo de inúmeras críticas relacionadas ao processo de implantação técnica, política, gestão e efetividade. O PFZ era composto por várias iniciativas de combate à fome e à pobreza, incluindo o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e outros. Esses programas eram fragmentados e operavam de forma separada. Além disso, a perspectiva centrada em uma renda mínima, totalmente residual e compensatória, acaba por se configurar em uma política social de caráter excludente, que tem como inspiração o dever humanitário e solidário (refilantropização) e não o dos princípios de cidadania e reconhecimento de direitos, preconizados na Constituição de 1988.

Questões como a exclusão de um número extremamente considerável de famílias, que se encontravam em condições de empobrecimento e não levar em consideração as especificidades que cada território possuía, gerando uma generalização de cenário da pobreza no país, são alguns dos motivos para a substituição do PFZ pelo Programa Bolsa Família (PBF) em outubro de 2003.

A proposta do PBF foi a unificação de todos os benefícios do PFZ, garantindo assim uma gestão mais eficiente. Embora o PFZ incluísse várias ações e programas<sup>25</sup>, o PBF concentrou-se principalmente na distribuição direta de recursos financeiros para as famílias de baixa renda. Dois pontos que também diferenciam os dois programas é a ampliação da cobertura<sup>26</sup> - pobreza e extrema pobreza, e a intersetorialidade entre as políticas de saúde e educação, via inserção de condicionalidades<sup>27</sup> para garantia de permanência no programa.

Deste modo, o PBF foi criado tendo como objetivo principal o combate à miséria e à fome no país e foi destinado especificamente aos segmentos em situação de maior carência alimentar. Através das alterações mencionadas, o PBF atingiu um número significativamente maior de famílias em situação de vulnerabilidade, tornando-se um dos maiores programas de transferência de renda condicional do mundo.

Outros três pontos que merecem ser destacados da gestão de Lula é a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em setembro de 2006 (Lei nº 11.346), que instituiu o SISAN, a Emenda Constitucional nº 64, promulgada em fevereiro de 2010, que incluiu a alimentação enquanto um dos direitos sociais explicitamente reconhecidos na Constituição Federal, e a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

---

<sup>25</sup> Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola; Cadastro Único do Governo Federal; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação; Programa Auxílio-Gás.

<sup>26</sup> O Programa Bolsa Família, nesse período, utilizava um limite de renda para definir a diferenciação entre esses dois patamares de pobreza. Considera em situação de extrema pobreza famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; e em situação de pobreza as famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais. É válido ressaltar que era necessário que a família tivesse em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

<sup>27</sup> O Bolsa Família introduziu condicionalidades, como a frequência escolar das crianças e o cumprimento das recomendações de saúde, como a vacinação. Isso ajudou a promover a educação e a saúde das famílias beneficiárias, além de aliviar a pobreza.

A LOSAN traz em seu escopo a conceituação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)<sup>28</sup> além de estabelecer as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN. A LOSAN estabeleceu as bases legais para a promoção e a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA) no país, trazendo como princípios a universalidade, equidade, participação social e descentralização; e como objetivos: promover a alimentação adequada e saudável para todos os brasileiros, erradicar a fome e a desnutrição, promover a segurança alimentar e nutricional.

O SISAN, enquanto uma ferramenta fundamental para a promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil, é responsável por coordenar políticas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil. O SISAN é uma estrutura intergovernamental e intersetorial, isto é, composto por diversos órgãos governamentais em níveis federal, estadual e municipal, além da participação da sociedade civil organizada, que visa promover a integração de esforços em todo o país para garantir que todos tenham acesso a alimentos adequados e saudáveis. Está pautado nas parcerias entre governo, sociedade civil e outros setores, para o enfrentamento da fome, desnutrição e a vulnerabilidade alimentar.

Diante do exposto, pode-se concluir que a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil foi uma resposta aos desafios de fome e desnutrição no país. A lei estabeleceu um marco legal importante para a promoção da segurança alimentar e nutricional e a coordenação de políticas nessa área.

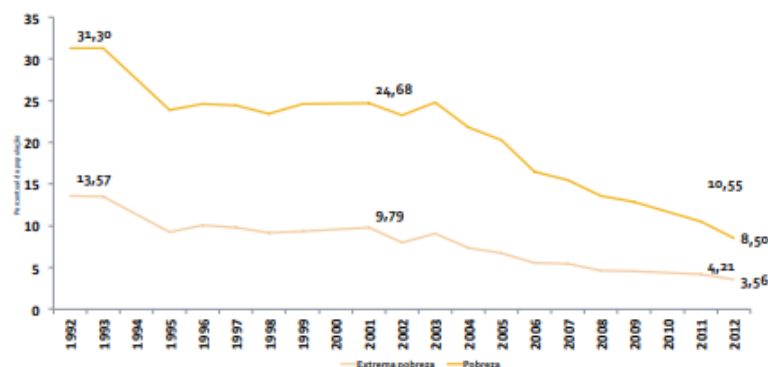
Os acontecimentos mencionados até aqui, não são os únicos responsáveis pela conquista do país em 2014, contudo, não podemos desconsiderar que foram através destes que o combate à fome no Brasil, alcançou expressões quantitativas e qualitativas, conforme evidenciado no relatório global da FAO em 2014. Segundo o relatório “O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil” (FAO, 2014), o Brasil é apresentado como destaque por ter construído uma estratégia de combate à fome e ter reduzido de forma muito expressiva a desnutrição e subalimentação. O Brasil sai do Mapa da Fome e apresenta como resultados, segundo os dados

---

<sup>28</sup> A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

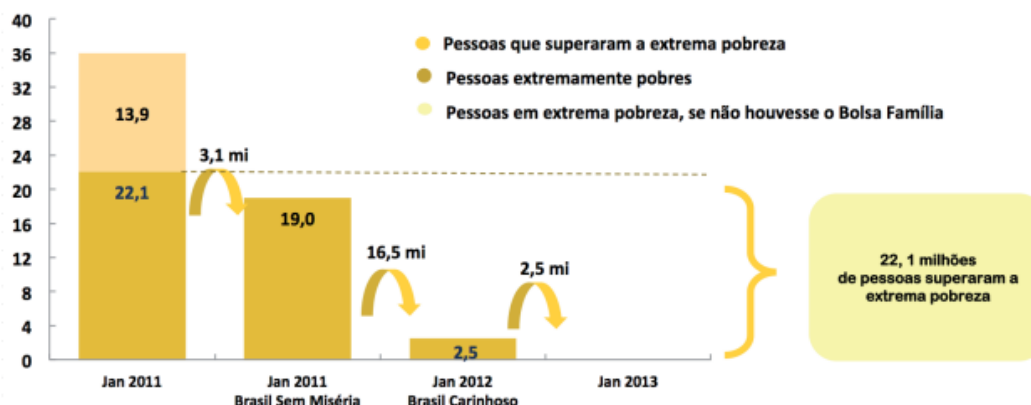
analisados, entre 2002 e 2013, uma taxa de queda de 82% no número de brasileiros em situação de subalimentação.

Imagem 13 – Evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil 1992- 2012, segundo proporção de pobres extremamente pobres



Fonte: FAO, 2014.

Imagem 14 - Redução da extrema pobreza entre pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família (milhões de pessoas)



Fonte: CAISAN, 2014 *apud* FAO, 2014.

Analisando os dados apresentados é nítido os avanços que as ações governamentais trazem para a realidade brasileira, no entanto, considerando que, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>29</sup> (IBGE), sinalizaram que, em 2013, a população estimada atingiu mais de 201 milhões de habitantes e que o Banco Mundial estimou que no mesmo ano o Brasil possuía um total de 9,5 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, torna-se claro que a atuação do Estado segue as orientações das organizações financeiras internacionais, estabelecendo

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 08 set. 2023.

uma política focalizada nas situações mais extremas, deixando assim fora dessas políticas um número significativo de famílias e garantindo uma superação da situação de extrema pobreza, para um de cenário da pobreza “aceitável”.

Nesse sentido, através de uma análise mais abrangente, sobre o período do governo Lula (2003-2010), identifica-se que na gestão das políticas sociais este manteve-se atrelado às diretrizes econômicas das organizações financeiras internacionais. Um dos dados que demonstram essa manutenção de posição política no governo Lula da Silva, a favor dos interesses do capital, apontado por Padrão (2014), é a utilização do fundo público para pagamento da dívida pública e a restrição dos gastos públicos para os interesses da classe trabalhadora, com a justificativa de escassez deste. Limitando assim o desenvolvimento de programas e ações a atender apenas os mínimos sociais (AMORIM, 2010 *apud* PADRÃO, 2014).

O neoliberalismo permanece assim dando a tônica da atuação governamental, que seguindo a receita das organizações financeiras, limita-se à intervenção de caráter estritamente compensatório e focalizado. Isso se reflete nas políticas sociais de alimentação que, durante décadas, foram utilizadas como formas efetivas de enfrentamento à pobreza, da fome e das desigualdades sociais, apartando-se totalmente do debate da relação existente entre essas expressões da Questão Social e a forma de sociabilidade que as produz. Acarretando assim numa lógica de acesso à alimentação desvinculada a noção de ser um direito humano, universal e legítimo (PADRÃO, 2014).

Conforme sinalizado por Costa (2021) a FAO reconhece que um dos fatores<sup>30</sup> que contribuíram para a saída do país do Mapa da Fome, foi a alimentação escolar – aproximadamente 43 milhões de crianças e jovens tiveram acesso a refeições viabilizadas pelo PNAE. Deste modo, reconhecendo que a alimentação escolar é o mais antigo programa do governo brasileiro (68 anos em 2023) na área de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo – no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável; e sua função essencial no

---

<sup>30</sup> Outros condicionantes para a saída do Brasil do Mapa da Fome, apresentados pela FAO são: aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%; Aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário-mínimo e geração de 21 milhões de empregos; Programa Bolsa Família: cobre assistencialmente 14 milhões de famílias; Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do CONSEA.



combate à fome no Brasil, se faz necessário analisarmos de forma mais aprofundada quais as nuances que esta política assumiu ao longo de sua história.

## **2.2 O PNAE: de merenda a carro chefe do combate à fome no Brasil**

Entendemos que o estudo da alimentação escolar, pode ser realizado de duas formas. Uma delas é através de um viés mais historiográfico, pautado na construção de uma linha do tempo composta por datas e eventos que marcam sua trajetória. A outra forma, sob uma perspectiva histórico-institucional, que privilegia uma análise do contexto histórico em que as alterações foram realizadas, busca compreender quais os interesses políticos e econômicos que fundamentam essas escolhas.

Diante das inúmeras possibilidades de se encontrar a historiografia do PNAE e, considerando a perspectiva de análise a qual este trabalho está pautado, optamos pela segunda forma apresentada. Nesse sentido, o exercício analítico aqui exposto parte da compreensão que o processo, normativo e operacional, atrelado a alimentação escolar no Brasil se desenvolveu a partir de cenários políticos e econômicos (nacionais e internacionais) historicamente determinados, conforme evidenciaremos a seguir.

### **2.2.1 Entre avanços e retrocessos... A “merenda” nunca saiu de cena!**

Apesar da alimentação escolar ser oficializada na década de 50, nossa análise parte das décadas de 30-40. O recorte se mostra viável tendo em vista que é “somente no contexto do primeiro governo de Getúlio Vargas que surgiram os primeiros desenhos de programas e estruturas governamentais voltadas à questão da alimentação adequada no Brasil (SILVA, 2019). No entanto, é importante ressaltar que ocorreram experiências antes deste período, todavia, apesar de significativas para aqueles que tiveram acesso, estas foram descontínuas e esparsas no território nacional.

Outro fato que justifica a escolha do nosso ponto de partida é que a escolarização, ao tornar-se obrigatória pela Constituição de 1934, tornou as escolas em um espaço privilegiado para as ações de combate das doenças nutricionais

relacionadas à fome e à miséria (desnutrição, anemia, deficiência de iodo, hipovitaminose A, entre outras). Estas, enquanto graves problemas de saúde pública, fomentaram alguns estados com maior desenvolvimento econômico a responsabilizar-se de forma crescente pelo fornecimento da “merenda” em suas unidades de ensino.

Um dos serviços que compõe a tônica do período econômico no país na década de 30/40 – período de forte processo de industrialização e suporte para a classe trabalhadora – é o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps)<sup>31</sup>. O Saps tinha entre suas atribuições, além da promoção da alimentação dos trabalhadores, organizar alguns programas de alimentação aos estudantes da rede pública de ensino, tais como o desjejum escolar, o copo de leite escolar e as sopas escolares (SILVA, 2019).

É também nesse momento que se conceitua a merenda escolar. Tal definição foi apresentada por Dante Costa, professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro e, de acordo com ele:

A merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de “domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente” Grifos nossos (COSTA, 1939 *apud* PEIXINHO, 2011, p. 33).

Dante Costa, enquanto responsável pela organização da seção técnica do Saps, apontava que “no caso das crianças, a desnutrição era entendida como um dos motivos do mau rendimento escolar – mas não o único, já que a ela deveriam se somar as condições habitacionais, de vida familiar e a hereditariedade” (COSTA, 1948 *apud* PEIXINHO, 2011, p. 35). Nesse intento, criou em 1942, um serviço de desjejum<sup>32</sup> escolar que podemos considerar o primeiro a vincular condicionalidades, atreladas a um acompanhamento de saúde, para acesso ao benefício. Isso porque esse serviço

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que Josué de Castro foi o primeiro presidente do SAPS.

<sup>32</sup> O desjejum consistia em um sanduíche de carne, de galinha, ovo ou queijo, um copo de leite e uma fruta. Dante Costa recomendava que a merenda escolar fosse constituída de preferência de alimentos sólidos contendo também leite e sucos de frutas e respeitasse os hábitos regionais. Dante já sinalizava que a substituição desses elementos, acarretada por restrição econômica, não alcançaria as necessidades nutricionais necessárias, servindo apenas de caráter demagógico (PEIXINHO, 2011).

trazia como contrapartida a necessidade de submeter os filhos dos trabalhadores a exames médicos em dias agendados.

Conforme já mencionamos anteriormente, nesse período a problemática da fome era atrelada a uma questão educativa e não necessariamente a uma insuficiência de renda. Nesse sentido, Bastos (2011) sinaliza que houve uma grande quantidade de publicações sobre o tema alimentação, com ensinamentos sobre o que seria uma alimentação saudável, suas vantagens e consequências para as pessoas e para a sociedade. É importante observarmos que essa educação alimentar era destinada a toda a população, ou seja, ricos e pobres, mas com abordagens distintas entre esses grupos.

Aos ricos a educação alimentar era instrução sobre os malefícios dos grandes e desnecessários banquetes e a utilização de alguns gêneros. Para os pobres buscava-se ensiná-los a usar adequadamente o seu orçamento, a adquirir alimentos mais saudáveis por menores preços, evitar o desperdício e saber armazenar o seus alimentos (BASTOS, 2011 *apud* WERLE, 2016, p. 15).

As décadas de 30-40, apesar de não terem apresentado efeitos práticos e significativos, em termos de iniciativas concretas de intervenção nesta área a nível nacional, foram fundamentais para a construção da política de alimentação escolar. Chegamos na década de 50 com o seguinte cenário, apresentado no relatório da 3ª Conferência sobre os Problemas de Nutrição na América Latina, realizado em 1953 na cidade de Caracas:

No relatório da 3ª conferência os países apresentaram seus progressos na área. Sobre o Brasil informou-se que quatorze dentre os vinte e cinco estados possuíam políticas de almoços subsidiados para os trabalhadores e que **cerca de 10% dos escolares primários do Brasil** já se beneficiavam de alguma espécie de alimentação oferecida no ambiente escolar. Necessário salientar, porém, que o acesso à educação básica estava longe de ser universal na época, chegando, em 1950, a **apenas 36,2% das crianças de 7 a 14 anos** (SILVA, 2019, p. 15).

O cenário pós 2ª Guerra Mundial irá dar a tônica das ações voltadas para a questão alimentar no Brasil e no mundo. O problema da desnutrição infantil apresenta-se, em 1952, no I Plano Nacional de Alimentação, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, como um dos campos de necessidade de intervenção estatal. O plano trazia entre seus objetivos o atendimento ao “problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar” (Nogueira, 2005, *apud* SILVA, 2019, p. 17). É nele que, pela primeira vez, se estrutura

um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública.

A partir do plano, outras ações surgiram em alguns estados brasileiros, muito em função da atuação de profissionais de saúde pública, que organizavam comissões de orientação para influenciar governos locais a subvencionar programas próprios de apoio, incluindo a oferta de alimentos nas escolas (PEIXINHO, 2011 *apud* SILVA, 2019, p. 15).

Em consonância com as propostas do referido plano, em 1954 foi publicada a Cartilha da merenda escolar, pelo Ministério da Educação, e nela Josué de Castro, enquanto autor da introdução deste documento, aponta o Programa Nacional de Merenda Escolar como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição no país (PEIXINHO, 2011). Todavia, apesar da amplitude de ações que o plano preconizava, dentre eles a realização de inquéritos nutricionais, programas regionais de enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos, ele não incluía no bojo de suas intervenções práticas que estivessem atreladas a causa real da desnutrição/fome, isto é, os problemas sociais e econômicos.

É nesse período que se inicia a inserção de alimentos industrializados e processados de forma mais extensiva na América Latina. Em 1954 os Estados Unidos (EUA), através da PL 480, aprovam o Programa Alimentos para a Paz<sup>33</sup> que traz como um de seus principais alvos o Brasil. Através deste mecanismo, os EUA normatizaram a compra de seus excedentes de produção<sup>34</sup> a preços “módicos”, ou através de empréstimos, para doação ou vendas subsidiadas para seus parceiros comerciais, a saber, os países pobres. Na prática o PL 480 foi um subsídio aos agricultores norte-americanos que, através do mercado institucional de compras governamentais, garantiu a estabilidade dos preços no mercado interno (BELIK; SOUZA, 2009).

A PL 480 foi um passaporte para a entrada do comércio e das técnicas estadunidenses no mercado mundial e também serviu como uma ferramenta de defesa do “mundo livre”. Nesse sentido, dentre os interesses subjacentes à

---

<sup>33</sup> O programa Alimentos para a Paz esteve ativo até o início da década de 1970, escoando sob o pretexto de ajuda humanitária uma grande quantidade de produtos excedentes da agroindústria norte-americana. Contudo, as doações de alimentos foram cessando paulatinamente e, em seu lugar, passou a haver incentivos para que indústrias nacionais tivessem acesso a máquinas e equipamentos, também produzidos nos Estados Unidos, para o processamento de produtos aqui mesmo no país. Este foi o estopim para a Revolução Verde no Brasil (SILVA, 2019).

<sup>34</sup> Entre os itens regulados, havia produtos agro industrializados, como leite em pó, margarina, óleo e farinha de soja, além de cápsulas de vitamina A e E, e até produtos agrícolas não alimentícios, como o tabaco (SILVA, 2019).

assistência humanitária norte-americana podemos destacar: a manutenção de sua influência geopolítica na região e a formação de novos hábitos alimentares, a fim de garantir um domínio dos mercados consumidores em franca expansão naquela época.

É nesse sentido que, vinculado aos acordos de cooperação internacional no âmbito da PL 480, o então presidente Café Filho promulga, em 1955, o decreto no 37.106, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME). As ações da campanha ficaram sob responsabilidade da Divisão de Educação Extraescolar, do Ministério da Educação e Cultura (MEC). AS principais atribuições da CME eram:

- Incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- Estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- Promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis. (Brasil, 1955, art. 2º *apud* SILVA, 2019).

Esse decreto representou um desdobramento do Plano Nacional de Alimentação, e é reconhecido como o marco de origem do PNAE atual. Todavia, a proposta de intervenção da CME era nitidamente assistencialista e trazia seu enfoque na esfera da saúde, sem nenhum tipo de relação com questões relacionadas a garantia de renda, por exemplo. Ou seja, estava fundamentada na “concepção dominante, segundo a qual as crianças não aprendem na escola por serem desnutridas. Mas: são desnutridas por terem hábitos alimentares inadequados” (MOYSES; COLLARES, 1997 *apud* SILVA, 2019, p. 17).

Já em 1956 pelo decreto 39.007, a CME passou a denominar-se de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Tal mudança trouxe como alterações a intenção de centralizar e nacionalizar o atendimento (aquisição e distribuição dos alimentos) e criou, via decreto nº 40.052, um fundo especial para custeio da CNME, via recursos oriundos da União, dos estados, dos municípios, de doações e de outras fontes diversas.

Apesar da União ser a primeira citada, enquanto responsável para manter o fundo especial, o governo federal não dispunha dos recursos necessários para tal tarefa. Deste modo, entre 1955 e 1970, a merenda escolar foi prioritariamente efetivada através das doações e participações dos organismos internacionais como o Fundo Internacional de Socorro a Infância (FISI)<sup>35</sup> e o Programa Alimentação para a Paz. Devido a situação de dependência e subordinação do governo federal aos interesses estrangeiros, e ao alcance da disseminação dos produtos industrializados pelas escolas, um dos resultados deste período é a intensificação do processo de colonização da cultura alimentar brasileira.

Contudo, em relação a cobertura alcançada pelo programa, Abreu (2014) identifica um período de expansão seguido de uma retração. O de significativa expansão, com o marco de 58% dos municípios brasileiros com acesso a alimentação escolar, ocorre até o final da década de 50. Já o período de retração, especialmente entre os anos 1960 e 1963, apenas 30% dos municípios tiveram acesso ao programa. Nesse sentido, lançamos mão da síntese de Werle (2016) sobre o panorama da década de 60 no país.

Na década de 1960 a situação nutricional era de grande déficit calórico, principalmente nos centros urbanos. A merenda escolar era vista como um assunto médico e nutricional e possuía a intensão de difundir os ensinamentos de educação alimentar. A intenção era melhorar a capacidade de aprendizado dos alunos e diminuir os índices de evasão e repetência, com pouca ou quase nenhuma comprovação a respeito. De maneira implícita e sutil, a merenda escolar “manifesta-se como uma atividade discriminatória que reforça a submissão do aluno, limita sua capacidade crítica e criativa e desqualifica sua cidadania”. (BEZERRA, 2009, p. 107) marcada pelo assistencialismo, característica histórica da formação do programa da merenda, no cardápio elaborado em função da representação que o Estado possuía do aluno: carente, faminto, que necessita de um prato de comida e que come qualquer coisa (WERLE, 2016, p. 7).

É somente a partir de 1965, através do decreto nº 56.886, que a ideia de alimentação escolar deixa de ser a dispensação de uma merenda (lanche) e passa a ser uma refeição. É através do referido decreto que a CNME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), incorporando também a educação alimentar entre suas atribuições. É com essa mudança, que o Programa de Almoço Escolar passa a incluir em seu público-alvo os alunos de cursos supletivos, parte do ensino secundário e parte dos pré-escolares.

---

<sup>35</sup> Atualmente é o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Apesar do significativo avanço, na segunda metade da década de 60, a redução gradativa da participação dos organismos internacionais, no envio de alimentos direcionados à merenda, acarretou dificuldades para o governo federal atingir as metas previstas na CNAE. Documentos apontam que a CNAE atendia somente 28% dos 176 dias letivos planejados (STURION, 2002; NOGUEIRA, 2005 *apud* SILVA, 2019) e isso acabou exigindo novas estratégias, pelo governo federal, para manter o abastecimento das escolas.

É nesse mesmo período que duas organizações de produtores nacionais passam a se apresentar no circuito de aquisição da alimentação escolar no país. A Associação Brasileira de Alimentação Escolar (Abae) e a Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação (Abia) passam a compor uma grande parcela das compras realizadas pelo governo federal. Nesse sentido, a estrutura centralizada de compras para a merenda escolar favoreceu o surgimento de cartéis de empresas fornecedoras, sem um controle da qualidade nutricional dos alimentos oferecidos aos alunos e desvinculado da dimensão social do programa, além de desconsiderar a diversidade alimentar regional (COIMBRA, 1982 *apud* SILVA, 2019).

Na década de 70, os Estados Unidos cessam de forma definitiva a política de doações, até então vigente. Tal cenário, ao gerar uma demanda de alimentos para a manutenção dos programas que sobreviviam através das doações internacionais, gerou uma organização da indústria brasileira que, tendo a garantia de compra de seus produtos pelo governo federal, encontrou um momento propício para a expansão dos alimentos formulados<sup>36</sup>.

É relevante sinalizarmos que é nessa década que a merenda passa a ser constituída por esses alimentos formulados, que dentre suas principais características estavam a sua forma de preparo - necessitavam apenas ser dissolvidos; e seu prazo de validade mais extenso. Como exemplo desses alimentos podemos citar as sopas desidratadas, milk-shakes e leite de soja. A inserção destes na alimentação escolar contrariava todas as orientações que estavam previstas em documentos oficiais, reforçando uma prevalência dos interesses do mercado em detrimento dos sociais e nutricionais.

---

<sup>36</sup> Produtos novos para os quais não há hábito de consumo e uma demanda estabelecida; são produtos que incorporam insumos novos, procedimentos mais sofisticados e preparados cientificamente (WERLE, 2016).

É somente em 1979 que a CNAE foi substituída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No entanto, o seu formato centralizado na esfera federal, gerou um centralismo na condução do programa, e tal forma de gestão, por não permitir a participação das demais esferas envolvidos no programa, trouxe como consequências desastrosas: “entrega de comida com validade vencida, ou muitas vezes não chegava, armazenamento inadequado, problemas com o transporte e deterioração de alimentos” (WERLE, 2016, p. 10).

Apesar de todas os desafios que a alimentação escolar presenciou no percurso apresentado até aqui, a sua expansão nos municípios e escolas se deu de forma contínua, conforme podemos observar na tabela a seguir.

Imagem 15 – Expansão da alimentação escolar entre as décadas de 50 e 70

| Ano               | Município | Escolas | Escolares            | Merendas servidas       |
|-------------------|-----------|---------|----------------------|-------------------------|
| 1954              | 137       | 340     | 85.000               | -                       |
| 1955              | 285       | 1.896   | 236.948              | 13.961.738              |
| 1956              | 849       | 7.559   | 724.991              | 80.833.272              |
| 1957              | 1.150     | 9.345   | 908.118 <sup>1</sup> | 93.755.427              |
| 1958              | 1.492     | 11.330  | 1.487.632            | 60.329.469 <sup>2</sup> |
| 1959              | 1.601     | -       | 1.901.442            | 60.295.334              |
| 1960 <sup>3</sup> | 1.661     | 19.891  | 2.572.4260           | 53.589.184              |
| 1965              | 2.097     | 52.483  | 5.680.257            | 308.736.424             |
| 1970              | 3.385     | 93.273  | 10.416.347           | 1.187.358.240           |
| 1979              | 3.549     | 110.297 | 14.003.762           | 112.813.100             |

Fonte: Silva, 2019.

A década de 1980 foi marcada por um contexto de grave crise econômica e pela transição do governo militar para uma nova experiência democrática no país. Deste modo, assim como todo o conjunto de políticas sociais, o PNAE encontrou desafios para se manter em pleno funcionamento e a produção de estatísticas sobre sua cobertura na educação básica também foi prejudicada, o que explica certo vácuo de estudos referentes a essa temática nos anos 1980.

Conforme sinaliza Silva (2019, p. 21):

Em razão desse cenário de instabilidades, foi necessária uma maior mobilização dos governos subnacionais para o abastecimento das escolas, culminando no aprofundamento das heterogeneidades em termos de execução dos programas de alimentação escolar no território brasileiro.

A década de 90 traz, como dos principais avanços no PNAE a lei nº 8.913/1994, que estabelece a descentralização enquanto um princípio-chave do programa e institui



a obrigatoriedade da instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), nas unidades federativas, para o recebimento de recursos do governo federal que eram destinados ao PNAE.

Apesar de já na década passada, entre 1986 e 1988, o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) ter evidenciado que a descentralização era uma estratégia de fortalecimento e buscado estimular um movimento de descentralização administrativa, esse movimento só consegue se concretizar devido ao novo contexto político em que o país se encontrava, tendo como principal suporte a participação da sociedade civil organizada.

Esse movimento é apontado na literatura como um exemplo de descentralização exitosa de política pública no Brasil, permitindo enfrentar diversos problemas estruturais que caracterizavam o PNAE até então, tais como: racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos em todo o território nacional; enfraquecer o poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam esse mercado; facilitar o controle por parte do órgão gerenciador; viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (KUGELMAS; SOLA, 1999; ARRETCHE, 2000; BELIK; CHAIM, 2009 *apud* SILVA, 2019, p. 24).

Todavia, é importante destacarmos que nesse momento a descentralização foi apenas financeira, a fim de proporcionar uma maior autonomia, e responsabilidades, para as unidades operativas<sup>37</sup>. O poder de decisão normativo continuou centralizado no governo federal, mantendo-se assim sua estrutura burocrática, inclusive em relação as regras de repasse, finalidade e circunstâncias em que os recursos poderiam ser utilizados. Bonduki (2017 *apud* SILVA, 2019) sinaliza que essa forma de organização reforçava uma tensão, quase que permanente, entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE.

Em relação ao CAE, sua instituição em 94 esteve basicamente atrelada a viabilização de repasses pelo governo federal. Sua composição foi estabelecida somente em 2000, através da medida provisória nº 1979-20. Nesse sentido, foi estabelecido que os CAE's deveriam ser compostos por sete membros titulares e seus respectivos suplentes, com a seguinte divisão: um representante do poder Executivo,

---

<sup>37</sup> A lei estipulou que todos os municípios interessados, mediante adesão voluntária, poderiam firmar convênio para receber recursos do governo federal, passando a responder diretamente por atividades específicas, como elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade (juntamente com a vigilância sanitária e inspeção agrícola), e distribuí-los nas suas redes de ensino (SILVA, 2019).

um do Legislativo, dois representantes de professores, dois de pais de alunos e um representante da sociedade civil.

Chegamos aos anos 2000 com o PNAE sendo gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e um acúmulo de denúncias relacionadas a desvio de recursos do programa<sup>38</sup>. Tal situação trouxe a necessidade de uma reestruturação, que garantisse ao PNAE condições de superar os limites e avançar na ampliação do programa.

Considerando a relevância das primeiras décadas dos anos 2000 na consolidação do PNAE, tal qual o conhecemos hoje, e o papel deste programa na agenda de combate a fome no governo Lula, partimos para uma análise mais aprofundada deste período.

### 2.2.2 A Consolidação do PNAE como referência global em Alimentação Escolar

No início da década aconteceram fatos importantes para a história do PNAE. Conforme já apresentado anteriormente, o ano de 2003, traz a temática da segurança alimentar enquanto pauta central no plano do governo federal. É com a reconstituição do CONSEA que iniciam-se os debates sobre as mudanças necessárias no PNAE para sua ampliação por todo território nacional. Nesse sentido, foi criado um Grupo de Trabalho para discutir especificamente a alimentação escolar e, como resultado, foi aprovado um reajuste do valor per capita/dia repassado às unidades federativas para o PNAE.

Conforme evidenciado por Takagi (2010, p. 67) um aumento nos valores repassados pelo governo federal não acontecia desde 1994 e, com essa alteração já foi possível identificar um significativo impacto na implementação do PNAE, uma vez que:

[...] O valor per capita da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 per capita/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas

---

<sup>38</sup> As denúncias de desvio de recursos e redução no número de dias letivos com alimentação garantida resultaram na abertura da CPI da Fome em 1991.

indígenas de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita/dia, beneficiando 116 mil alunos.

Outro marco na história do programa foi a publicação da Portaria Interministerial nº 1.010 em 2006. Nela instituiu-se as diretrizes para a “Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional” (Brasil, 2006, art. 1º). Tal iniciativa pode ser considerada como uma das primeiras ações de remediação dos danos causados pela inserção dos alimentos industrializados na alimentação escolar até a década de 70.

Nesse sentido a portaria ao trazer em seu preâmbulo que “a alimentação não se reduz à questão puramente nutricional, mas é um ato social, inserido em um contexto cultural” (BRASIL, 2006), traz o reconhecimento da função pedagógica da alimentação escolar, reafirmando o espaço escolar como local extremamente propício para a formação de hábitos saudáveis. Nesse sentido:

Frente ao perfil nutricional dos escolares no Brasil, com a crescente prevalência de sobrepeso e obesidade, o PNAE se apresenta como uma estratégia de promoção da alimentação saudável, tendo em vista a obrigatoriedade da oferta de frutas e hortaliças, proibição de bebidas de baixo valor nutricional, como refrigerantes e sucos em pó, e restrição de alimentos com alta quantidade de gordura, sal e açúcar (PEIXINHO, 2013, p. 913).

Além disso, a portaria nº1.010/2006 também trouxe em seu escopo uma estruturação das competências e das responsabilidades a serem pactuadas entre as secretarias estaduais e municipais de saúde e de educação, (viabilizando um fortalecimento do processo de descentralização do PNAE) e entre os conselhos municipais e estaduais de saúde, educação e alimentação escolar. Como forma de efetivar tal proposta, a portaria instituiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), a partir de convênios com instituições federais de ensino superior (Ifes).

Os Cecanes atualmente estão implementados em todas as cinco regiões do país, conforme podemos observar na tabela a seguir, e tem como função garantir apoio técnico na implementação e no monitoramento da alimentação saudável nas escolas e capacitar profissionais de saúde e de educação, como: merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados.

Imagem 16 - Relação de Cecanes no Brasil

| Região       | Município/estado  | Instituição                                               |
|--------------|-------------------|-----------------------------------------------------------|
| Norte        | Belém/PA          | Universidade Federal do Pará (UFPA)                       |
|              | Palmas/TO         | Universidade Federal do Tocantins (UFT)                   |
|              | Manaus/AM         | Universidade Federal do Amazonas (UFAM)                   |
| Centro-Oeste | Brasília/DF       | Universidade de Brasília (UnB)                            |
| Nordeste     | Salvador/BA       | Universidade Federal da Bahia (UFBA)                      |
|              | Natal/RN          | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)        |
|              | Teresina/PI       | Universidade Federal do Piauí (UFPI)                      |
|              | Cruz das Almas/BA | Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB)           |
| Sudeste      | Santos/SP         | Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)               |
|              | Ouro Preto/MG     | Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)                 |
|              | Viçosa/MG         | Universidade Federal de Viçosa (UFV)                      |
|              | Pouso Alegre/MG   | Instituto Federal do Sul de Minas (IFSuldeMinas)          |
|              | Rio de Janeiro/RJ | Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) |
|              | Niterói/RJ        | Universidade Federal Fluminense (UFF)                     |
| Sul          | Curitiba/PR       | Universidade Federal do Paraná (UFPR)                     |
|              | Florianópolis/SC  | Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)             |
|              | Porto Alegre/RS   | Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)         |

Fonte: Silva, 2019.

Todavia, apesar dos grandes avanços que a portaria nº1.010/2006 garantiu para o fortalecimento do PNAE, o grande marco que representou a verdadeira virada institucional do programa foi em 2009 através da promulgação da Lei nº 11.947. Considerando a importância da referida legislação, do intenso percurso até sua promulgação e a ampla participação da sociedade civil (por meio CONSEA) nesse processo, lançaremos mão da síntese realizada por Silva (2019), sobre a trajetória percorrida da referida lei:

Ainda sob o contexto de avanço na estruturação das políticas de segurança alimentar no Brasil a partir do lançamento do Programa Fome Zero, o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em janeiro de 2009, a MP nº 455, que tratava de uma ampla reformulação no PNAE. A MP foi convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e complementada pela Resolução do CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. A minuta inicial do projeto de lei foi construída por um grupo de trabalho com integrantes do FNDE e do Consea, com sugestões da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público, passando depois por debates com outros órgãos de governo federal e subnacionais (PEIXINHO, 2011). Após sua aprovação, foram realizados 22 seminários nacionais com gestores públicos dos estados e municípios, visando promover uma melhor adaptação à nova sistemática de execução do programa (SAMBUICHI *et al.*, 2014 *apud* SILVA, 2019, p. 29).

Dentre as grandes conquistas da lei 11.947 a universalização do PNAE, que passa a abranger todos os alunos da educação básica, incluindo os estudantes do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA), e a todas as unidades da rede

pública, incluindo escolas federais, filantrópicas e comunitárias, pode ser considerada a de maior relevância para o programa, garantindo-lhe o formato de uma política pública que rompe com seu passado assistencialista e alcança o status de direito universal e adquirido.

Não obstante, outros avanços que a referida lei garante e merecem ser evidenciados são:

- **A ampliação dos recursos para o programa:** a lei estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE devem ser destinados à compra de alimentos diretamente da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da Reforma Agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, contribuindo para o desenvolvimento econômico de pequenos agricultores locais e promovendo a segurança alimentar;
- **Respeito às tradições alimentares regionais:** a lei destacou a importância de respeitar as tradições alimentares regionais e culturais na elaboração do cardápio escolar, o que contribui para uma alimentação mais diversificada e adequada às necessidades locais;
- **Flexibilidade na utilização dos recursos:** ela permitiu uma maior flexibilidade na utilização dos recursos do PNAE, incluindo a possibilidade de aquisição de alimentos de acordo com a disponibilidade local e sazonal;
- **Fortalecimento do controle social:** a lei fortaleceu os mecanismos de controle social e a participação da comunidade escolar na gestão do PNAE, garantindo uma maior transparência e responsabilidade na utilização dos recursos;
- **Intersetorialidade para a execução do programa:** apreende-se a necessidade de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social entre outros, para a efetivação do direito à alimentação dos estudantes.

Cada um dos avanços apresentados traz desdobramentos que uma análise mais aprofundada acabaria por extrapolar os limites deste trabalho. Deste modo, para os objetivos propostos aqui, iremos focar nossa análise nos princípios pelos quais o PNAE passa a ser regido. É através da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 que se estabelecem as normas para a execução técnica e administrativa do

PNAE. No seu artigo 2º são apresentados os princípios do programa de alimentação escolar, como podemos ver a seguir:

- Art. 2º São princípios do PNAE:
- I. o direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos;
  - II. **a universalidade do atendimento da alimentação** escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
  - III. **a equidade**, que compreende o direito constitucional à alimentação escolar, com vistas à garantia do acesso ao alimento de forma igualitária;
  - IV. **a sustentabilidade e a continuidade**, que visam ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada;
  - V. o respeito aos hábitos alimentares, considerados como tais, as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local saudáveis;
  - VI. o compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricional entre os entes federados, conforme disposto no art. 208 da Constituição Federal; e
  - VII. **a participação da comunidade no controle social**, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa (grifos nossos).

Os princípios do PNAE desempenham um papel central na eficiente execução do programa. Eles direcionam a elaboração de políticas, a tomada de decisões e a implementação de ações relacionadas à alimentação escolar. Ao fazê-lo, os princípios romperam com uma compreensão limitada que havia marcado a história do programa, possibilitando seu fortalecimento e a ampliação de sua atuação de forma interdisciplinar. Isso se traduziu em uma abordagem mais ampla no combate à fome, envolvendo não apenas a oferta de alimentos, mas também a promoção da saúde e o apoio ao desenvolvimento econômico por meio do estímulo à agricultura familiar.

A magnitude deste programa tornou-se ainda mais evidente devido a seu papel crucial na trajetória que levou o Brasil a sair do Mapa da Fome em 2014. A estratégia de fornecer refeições nutritivas e balanceadas para milhões de estudantes em escolas públicas não apenas ajudou a combater a fome infantil, mas também contribuiu para melhorar a segurança alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse sentido, ao garantir que as crianças tivessem acesso a refeições adequadas, o PNAE não apenas promoveu o crescimento e o desenvolvimento saudáveis das crianças, mas também aliviou a pressão sobre os recursos alimentares das famílias, permitindo-lhes direcionar recursos para outras necessidades. Assim, o programa atuou como um pilar importante na redução da fome e na melhoria das

condições de vida das populações mais carentes, contribuindo significativamente para a conquista do importante marco de saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

Devido ao êxito da experiência no âmbito da política nacional de alimentação escolar desde 2003, o governo brasileiro intensificou seus esforços para promover o apoio ao desenvolvimento de programas de alimentação escolar em países da América Latina, Caribe, África e Ásia. Dentre as ações realizadas podemos destacar a assinatura do “Memorando de Entendimento” com a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU visando estabelecer um regime de colaboração/cooperação para a implantação de programas similares ao PNAE brasileiro em países em desenvolvimento; e a criação do Centro de Excelência de Combate à Fome, sediado no Brasil, um órgão do PMA, que atuou em vários países da África, Ásia, América Latina e Caribe (PEIXINHO, 2013).

Diante do exposto, não é surpreendente que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tenha emergido como uma das principais políticas de segurança alimentar durante o período pandêmico. No entanto, um momento tão singular em nossa história trouxe consigo desafios significativos para a implementação efetiva do programa. Nesse contexto, é fundamental realizar uma análise abrangente do período pandêmico, considerando todas as oportunidades e obstáculos que surgiram em relação ao PNAE. Isso nos permitirá compreender melhor como o programa se adaptou a essas circunstâncias extraordinárias e como pode continuar a desempenhar um papel vital na promoção da segurança alimentar em tempos de desafio.

### 3 ESCOLAS FECHADAS, PRATOS VAZIOS? A IMPORTÂNCIA DO PNAE NO PERÍODO PANDÊMICO

*“A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas. Consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome”.*  
(Josué de Castro)

A pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, teve início no final de 2019 na cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, e rapidamente se espalhou tornando-se uma crise global de saúde pública. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, e deste modo iniciaram as intervenções em nível global para interromper a propagação do vírus.

A disseminação do vírus foi caracterizada por uma rápida transmissão de pessoa para pessoa, o que levou a infecções em massa e sobrecarga dos sistemas de saúde em muitos países. As medidas de contenção incluíram o isolamento social, o uso de máscaras, a higienização frequente das mãos e a implementação de lockdowns em diversas regiões, afetando a vida social e econômica.

Apesar da escala global, ficou evidente que os países de baixa e média renda (capitalismo dependente) experimentaram de maneira mais acentuada o potencial letal da doença devido a vários fatores, como o acesso limitado aos serviços de saúde. Entretanto, a maior prevalência da doença entre os grupos de menor nível socioeconômico se deveu principalmente à desvantagem social dessas populações, que enfrentaram maiores obstáculos para aderir às estratégias de isolamento como forma de conter a propagação do vírus.

Foi a população mais pauperizada que se viu numa situação de dupla exposição ao contágio, isso porque foram expostos ao vírus tanto pela impossibilidade de permanecer em isolamento devido à ausência de condições de garantia de renda,



como também pela condição dos domicílios que, além de serem densamente ocupados, apresentam, em sua maioria, condições sanitárias precárias<sup>39</sup>.

Apesar do já alarmante quantitativo de mais de 6 milhões de mortes, a OMS apresenta como estimativa um contingente de 15 milhões de vítimas que tiveram suas vidas interrompidas pela doença. Tal diferença entre esses números se dá, de acordo com a OMS, pela má qualidade dos registros em algumas regiões ou países e falta de uma política de testagem, especialmente no início da crise.

No Brasil, apesar do Ministério da Saúde ter confirmado o primeiro caso de pessoa com COVID-19 em 26 de fevereiro de 2020, somente em 20 de março que foi reconhecido no país a situação de calamidade pública, através do decreto legislativo nº 6. É a partir deste decreto que o governo federal anuncia uma série de medidas de enfrentamento à crise, como linhas de crédito, desoneração de produtos médicos, socorro às companhias aéreas e fechamento de fronteiras.

A situação pandêmica no Brasil se apresentou de forma ainda mais complexa devido à postura adotada pelo chefe do Executivo Federal, que através de falas como: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?”, “É só uma gripezinha”, evidenciou seu “descaso, ou desdém, diante de um momento de incertezas frente ao aumento de casos confirmados e óbitos por Covid-19 em todo o território brasileiro” (SOARES, 2020).

O então presidente Jair Bolsonaro, além de minimizar/desprezar a gravidade da pandemia, também evidenciou qual seria o seu método de gestão para o seu enfrentamento:

Primeiro, criou um suposto hiato entre a economia e a saúde, como se as medidas de contenção do contágio fossem prejudicar o crescimento econômico. Tal conduta traduziu-se no discurso que, caso o Ministério da Saúde insistisse no distanciamento social entre as pessoas, previsto pelas pesquisas científicas, seria corresponsável pela retração econômica que, antes mesmo da pandemia, já dava sinais no Brasil. Um segundo argumento, utilizado paralelamente ao primeiro, foi a invenção messiânica de um suposto medicamento que seria a cura não declarada para a Covid-19 (a hidroxiclороquina). O medicamento tornou-se presente diariamente nos contraditórios discursos presidenciais sugerindo-se que seu uso era negado pelos pesquisadores brasileiros, mas supostamente comprovado em outros países – entre eles, os Estados Unidos –, como se fosse a descoberta científica que traria a cura para a pandemia (SODRÉ, 2020).

---

<sup>39</sup> De acordo com a Organização das Nações Unidas, em 2020 mais de 4,2 bilhões de pessoas viviam sem acesso a saneamento básico.

A disseminação de informações incorretas (*fake news*), a falta de celeridade para aquisição de vacinas, a sobrecarga do sistema de saúde, a falta de coordenação centralizada no Ministério da Saúde e a alocação de recursos públicos para o setor privado<sup>40</sup> desempenharam papéis cruciais na condução do Brasil a uma triste situação, tornando-o um dos países com um dos mais elevados números de óbitos em decorrência da COVID-19.

Deste modo, podemos concluir que Bolsonaro não apenas se absteve de cumprir seu papel como chefe de Estado, ao não implementar medidas econômicas, sociais e sanitárias efetivas para combater a pandemia, mas também desencorajou o isolamento social, minimizou a gravidade da doença, promoveu aglomerações, endossou o uso de medicamentos sem respaldo científico para o tratamento precoce da doença e deliberadamente atrasou a aquisição de vacinas. As consequências de tais omissões para o avanço da fome no país trataremos mais a frente.

Em relação as escolas, uma das formas de se conter o contágio foi a suspensão das aulas presenciais em toda a rede de ensino (pública e privada), em março de 2020. Nesse sentido foi necessário se rever o formato das aulas e a adesão ao ensino remoto. Obstáculos para efetivação dessa modalidade de ensino não foram poucos, dentre eles podemos citar a distribuição de material didático sem risco de contágio, a garantia de acesso à internet para os estudantes, a adequação dos professores ao uso de tecnologias pertinentes a essa modalidade de ensino, a manutenção da qualidade do ensino (principalmente para as classes de alfabetização – 1º ao 3º ano) dentre outros.

No entanto, apesar de todos esses desafios, um assunto que acabou sendo questão central no debate sobre a suspensão das aulas na rede pública de ensino foi a manutenção da distribuição da alimentação escolar mesmo com as escolas

---

<sup>40</sup> A retirada do Ministério da Saúde da condução da política para enfrentamento da pandemia, passou a representar diretamente uma parceria com o setor privado. Essa cooperação ocorre por meio da administração indireta e terceirizada da gestão dos serviços de saúde pública e grandes hospitais privados, algo que já acontecia anteriormente em todo o país. Em estados como o Rio de Janeiro e São Paulo, essas mesmas OSS's tornaram-se responsáveis por criar, construir, viabilizar e instalar amplas estruturas que foram montadas para os hospitais de campanha e uma quantidade infindável de recursos financeiros foi destinada para elas com esta finalidade. O primeiro hospital de campanha construído no estado de São Paulo, por exemplo, obteve quase R\$100 milhões para iniciar suas obras, tendo por base uma parceria entre o estado e o município e coube ao Instituto Albert Einstein sua gestão. No caso do Rio de Janeiro, o primeiro hospital de campanha foi gerido pela iniciativa privada da Rede D'Or. E outro hospital de campanha carioca foi gerido pela OSS denominada Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS), alvo de muitas investigações por improbidade administrativa ou corrupção pela gestão de vários outros serviços de saúde de forma irregular neste mesmo estado (NITAHARA, 2020 *apud* SODRÉ, 2020).

fechadas. Considerando que a alimentação escolar ainda é a principal (quicá única) refeição garantida para muitos alunos no Brasil, a necessidade de se adequar a efetivação do PNAE para as particularidades do período tornou-se tarefa primordial e inadiável para a gestão em seus níveis federal, estadual e municipal.

A situação desses alunos e suas famílias ainda foi agravada pelo aumento dos preços de despesas básicas como alimentação e moradia e o crescimento do desemprego. Com a inflação, a alta no preço dos alimentos atingiu a taxa de 12,54% no acumulado de 12 meses<sup>41</sup> e de 21,39% desde o início da pandemia. Já em relação à habitação houve aumento de 14% e 15,39% respectivamente. Em relação a taxa de desemprego, a projeção divulgada pela Organização Internacional do Trabalho (OTI) foi de um contingente de 14 milhões de desempregados no Brasil em 2022.

Todavia tal cenário não pode ser atribuído exclusivamente ao período pandêmico, isso porque antes do caos instaurado pela pandemia, o Brasil já estava passando por um movimento de intensificação no desmonte das políticas públicas via cortes orçamentários, como também do ponto de vista institucional.

O contexto que antecede a pandemia é decisivo para compreender os fatores que permitiram que a fome e a insegurança alimentar atingissem um patamar tão elevado. A desestruturação da rede de proteção social, iniciada em 2016 com a Emenda Constitucional nº 95, e a precarização do trabalho, agudizada com a contrarreforma trabalhista e intensificada pelo (des)governo de Bolsonaro, impediram que o Brasil pudesse atuar de forma a mitigar os efeitos sociais e econômicos da pandemia sobre as famílias.

Nesse sentido, tendo em vista que o contexto de desmantelamento das políticas sociais, contribuiu ainda mais para a situação de vulnerabilidade dos brasileiros diante da pandemia (BICALHO; LIMA, 2020), torna-se essencial examinar o cenário que precedeu este período no Brasil para compreendermos os fatores que contribuíram para o aumento significativo da fome e da insegurança alimentar no país.

---

<sup>41</sup> Período de outubro de 2020 a outubro de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 01 jun. 2023.

### 3.1 Tudo começou com a pandemia? As “contribuições” do ultraneoliberalismo para o avanço da fome

Em situações de crise, é comum observar uma tendência por parte do Estado em reduzir sua responsabilidade em relação à manutenção da força de trabalho, muitas vezes através da diminuição dos direitos sociais e trabalhistas. Nessa ótica, as medidas contrarreformistas emergem como uma estratégia que consiste em “um verdadeiro processo de expropriação de parcela do fundo público antes acessado pelos trabalhadores, em benefício do capital e da manutenção das taxas de lucro” (BOSCHETTI, 2018, p. 148 *apud* CORTES, 2021).

Os efeitos da crise de 2008 sobre a economia brasileira não podiam mais ser contidos pelas políticas anticíclicas que marcaram a gestão do governo petista (Lula e Dilma). O cenário de recessão, onde o PIB brasileiro, em 2014, teve um crescimento de apenas 0,1% e com uma retração de 3,5% no ano de 2015 (GERBELLI, 2020 *apud* CORTES, 2021), direcionou as ações que os capitais exigem, isto é, que se realize a demolição completa dos direitos do trabalho no Brasil (Antunes, 2018). Visto que essa estratégia programática não obteve sucesso nas eleições de 2014, o golpe tornou-se a artimanha escolhida.

O ano de 2016 marcou um momento significativo na política brasileira com o Golpe de Estado que resultou no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Conforme análise de Antunes (2018), o golpe é tendenciado por uma burguesia financeirizada que, a despeito de um longo período com enormes taxas de lucros e o apassivamento das lutas sociais, mostrava-se insatisfeita com a abordagem de conciliação de classes adotada pelos governos petistas e buscava meios de adequar o País às exigências da acumulação capitalista em nível mundial.

Com a ascensão de Michel Temer ao poder, tem início a implementação do ultraneoliberalismo<sup>42</sup>, que se solidifica com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Em linhas gerais, esse período é caracterizado por ataques contínuos aos direitos sociais e trabalhistas por meio de sucessivas contrarreformas. Tais ações, dentro dos

---

<sup>42</sup> Com a dissolução da conjuntura externa favorável que possibilitou os governos de conciliação de classes, o neoliberalismo teve que ser aprofundado, o que pressupunha a criação de uma base ideológica de consenso — que teve nos protestos da direita reacionária e na grande imprensa seus principais alicerces — e uma correlação de forças que intensificasse os mecanismos de repressão contra os trabalhadores. De acordo com Antunes (2018, p. 291), o golpe deu início a um novo período de “contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultraneoliberal e em fase ainda mais agressiva” (CASSIN, 2022).

parâmetros da ordem global, apresentavam como solução para a crise brasileira uma “reciclagem do padrão de acumulação liberal-periférico e pela recomposição do padrão de dominação autocrático-burguês” (SAMPAIO JR., 2017 *apud* CASSIN, 2022).

Contudo, considerando mais uma vez os limites deste trabalho, não pretendemos abordar exaustivamente todas as ações perpetradas pelo (des)governo de Temer e Bolsonaro. Em vez disso, destacaremos as principais medidas que moldam e impactam a intervenção estatal em relação a expressão da questão social aqui abordada.

Michel Temer, mesmo durante seu breve mandato presidencial<sup>43</sup>, não vacilou em implementar as medidas indispensáveis para alinhar a economia brasileira aos interesses do capital. Não por acaso, uma das primeiras medidas do seu governo foi apresentar ao Congresso Nacional a PEC do Teto de Gastos – que resultou na Emenda Constitucional nº 95. Através desta foram instituídos um Novo Regime Fiscal e o congelamento das despesas primárias por 20 anos.

Deste modo, os gastos sociais com saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, previdência social, habitação dentre outros, foram limitados às despesas executadas em 2016 e corrigidos anualmente apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036. Contudo, as despesas relacionadas ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública interna e externa, que absorvem a maior parte do orçamento geral da União, não foram abrangidas por esse limite de gastos (CASSIN, 2022).

A EC 95 resultou em uma desarticulação sem precedentes dos direitos e das políticas sociais na história do país. Ao utilizar o fundo público, priorizando o superávit primário e a remuneração do capital financeiro, houve uma considerável redução nos gastos estatais destinados à reprodução social dos trabalhadores.

Nessa perspectiva, é de suma importância enfatizar que o Novo Regime Fiscal constitui-se em “engrenagens expropriadoras de direitos e políticas sociais e públicas. E, ao fim e ao cabo, destinam-se a remunerar banqueiros, empresários grandes executivos, CEOs e acionistas [...] e rentistas, [...] protegendo a remuneração dos credores dos títulos da dívida pública” (BEHRING, 2018).

---

<sup>43</sup> Temer esteve na presidência no período de 31 de agosto de 2016 até 31 de dezembro de 2018.

Além das investidas contra as políticas públicas, o governo também buscou formas de ofensiva sobre o trabalho, buscando rebaixar, ainda mais, o valor da força de trabalho e elevar as taxas de exploração. Nesse contexto, por meio da contrarreforma trabalhista, que se efetivou através da Lei nº 13.429, conhecida como Lei da Terceirização<sup>44</sup>, e da Lei nº 13.467, também denominada Lei da Reforma Trabalhista.

Modificando mais de 100 pontos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), estas leis trouxeram alterações significativas, especialmente nas noções de segurança jurídica e flexibilidade. Essa legislação destacou-se por: promover a flexibilização das normas trabalhistas – por meio de acordos coletivos ou individuais que geralmente favorecem o empregador; reduzir os intervalos de descanso durante as jornadas; permitir a expansão do banco de horas, eliminando o pagamento de horas extras e a diversificação dos vínculos contratuais - como o trabalho intermitente e o teletrabalho.

Essas mudanças, além de contribuir para a fragilização da capacidade coletiva de negociação – devido ao enfraquecimento dos sindicatos e a implementação de mecanismos que dificultam o acesso à Justiça do Trabalho – possibilitou o aumento da exploração do trabalho, a redução dos salários e elevação da superpopulação relativa, acentuando os efeitos do que Marini (2011 *apud* CASSIN, 2022) qualificou como a superexploração da força de trabalho.

As medidas adotadas pelo governo Temer já seriam suficientes para expor a classe trabalhadora brasileira a uma situação de extrema vulnerabilidade, visto que os ataques às políticas públicas e direitos trabalhistas já interferem diretamente nas suas condições de reprodução. Conforme apontado por Souza (2022, *apud* BEGHIN, 2022) a conjunção da crise econômica — evidenciada pelo declínio acumulado de mais de 7% no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil no biênio 2015-2016 — com a redução da intervenção estatal, culminou no aumento dos índices de miséria e

---

<sup>44</sup> A lei da terceirização alterou dispositivos relacionados ao trabalho temporário e ampliou sem limites a abrangência da terceirização dos trabalhadores, antes restrita a apenas algumas atividades. Com a nova legislação, os empregadores ficam autorizados a contratar força de trabalho de outras empresas para desempenhar as chamadas atividades-fim, que consistem nas principais funções da empresa tomadora de serviços (CASSIN, 2022).

pobreza<sup>45</sup>. No entanto, tais ações apenas prepararam o terreno para o neofascismo ultraneoliberal que se iniciou no Brasil em 2019.

Conforme evidenciado por Cassin (2022), a eleição de Bolsonaro (2019-2022) alinha-se à tendência global de ascensão da extrema-direita, caracterizada por posições reacionárias, autoritárias e/ou neofascistas. Em linhas gerais esses governos trazem como principais características o autoritarismo, o nacionalismo integral, a intolerância religiosa ou étnica e a violência policial/militar. Apesar das similitudes, o fenômeno bolsonarista traz singularidades que revelam o abismo ao qual o país foi exposto em 2019.

O fenômeno bolsonarista: “não se trata de uma corrente conservadora, no sentido tradicionalista da palavra, nostálgica do passado, mas de um autoritarismo violento, moderno, geralmente neoliberal” (LÖWY, 2020). O termo neofascista se justifica pela presença de traços fascistas sem que estes sejam necessariamente uma reprodução do passado (CASSIN, 2022).

Dentre as primeiras ações de Jair Bolsonaro, ao assumir a Presidência da República em 2019, uma das que mais revelam sua falta de comprometimento com a trajetória da Segurança Alimentar no país, foi a extinção do Consea já no primeiro dia do governo (01/01/2019), através da Medida Provisória nº 870, além do desmonte da institucionalidade federal de SAN. Não menos importante, a definição do salário-mínimo em R\$ 998,00 também evidenciou o teor de austeridade de sua agenda econômica e a falta de comprometimento na garantia de condições mínimas de subsistência dos brasileiros(as) trabalhadores.

Apesar de já em 2019 a FAO apontar que a trilha de retrocessos no Brasil o estava direcionando para seu retorno ao Mapa da Fome, em uma entrevista coletiva com representantes da imprensa internacional, realizada no dia 19 de julho de 2019, as declarações dadas pelo presidente foram: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira”, “Você não vê gente, mesmo pobre, pelas ruas com físico esquelético como a gente vê em alguns outros países pelo mundo” e “falar de fome é um discurso populista”<sup>46</sup>. O posicionamento de Bolsonaro evidencia o seu descompromisso, e cinismo, sobre a situação delicada de pelo menos 5,2 milhões de brasileiros que passaram ao menos um dia inteiro sem comer ao longo de 2018.

<sup>45</sup> Segundo dados do Ipea, no período de 2014 a 2019, a pobreza extrema registrou um crescimento de quase 50%, elevando-se de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019.

<sup>46</sup> Disponível em: [Bolsonaro: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista” | Brasil | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](#). Acesso em: 06 abr. 2024.

Além disso, o (des)governo de Bolsonaro implementou uma significativa redução no orçamento destinado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e às iniciativas de combate à fome, ao mesmo tempo em que promoveu o desmantelamento das estruturas do SISAN. Como resultado, as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) perderam visibilidade no âmbito do então Ministério da Cidadania. No organograma desse ministério, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) foi extinta, uma entidade que desempenhava um papel estratégico na coordenação interdisciplinar da PNSAN e na descentralização do SISAN (SANTARELLI *et al.*, 2019). Deste modo, tais ações acarretaram um desmonte da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar, além de uma drástica redução orçamentária de programas essenciais, como o de Cestas de Alimentos, voltado para indígenas e quilombolas.

Bolsonaro continuou a política do governo anterior de desmantelamento significativo dos direitos sociais, favorecendo o capital financeiro. Em linha com as diretrizes das Organizações Financeiras Internacionais, houve uma ênfase nos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), em detrimento da abordagem mais universal da SAN, que antes orientava as ações da SESAN.

Ainda no primeiro ano de seu mandato, como investida aos direitos dos trabalhadores e a Seguridade Social, foi aprovada a contrarreforma da previdência, na forma da EC 103/2019. Dentre as principais alterações, podemos citar:

- Ampliação do tempo mínimo de contribuição para 40 anos (recebimento integral);
- Estabeleceu a idade mínima para aposentadoria, sendo 65 anos para homens e 62 anos para mulheres e elevou o tempo de contribuição para 20 e 15 anos, respectivamente;
- Alteração das regras para concessão de pensão por morte, reduzindo o valor para os beneficiários;
- instituiu novas alíquotas de contribuição e novas regras para o cálculo do valor da aposentadoria;
- Limitou o acúmulo de benefícios previdenciários, como aposentadoria e pensão por morte;



- A retirada do caráter constitucional da previdência social, facilitando consideravelmente novos ataques a essa política social, uma vez que torna possível alterações futuras por meio de leis complementares em vez de emendas à Constituição.

As modificações introduzidas pela Emenda Constitucional 103/2019, além de abrir espaço para o agravamento das desigualdades sociais, têm repercussões diretas nas condições de vida dos grupos mais vulneráveis. Estes, inseridos de forma cada vez mais precária no mercado de trabalho, e sem o suporte adequado das políticas sociais, encontram-se à mercê de sua própria sorte e determinação. Essa concepção, perfeitamente ajustada à ideologia neoliberal, transfere a responsabilidade de sair da pobreza ao próprio indivíduo, ignorando completamente a quase inexistência de suportes e condições para tal objetivo.

Nesse sentido, a intensificação da expropriação, via Contrarreforma da Previdência, dá continuidade ao caminho iniciado pelo governo anterior mantendo suas ações “sob a perspectiva de um trinômio destrutivo pela via do desfinanciamento das políticas sociais, da flexibilização das leis trabalhistas e da privatização de ativos do Estado” (CORTES, 2021). Como resultado, ao contrário do aquecimento econômico e aumento das taxas de empregabilidade propagandeados, o primeiro ano do governo neofascista termina com claros indícios de uma profunda recessão, visto que:

Em 2019, o crescimento foi de 1,1%, valor abaixo do esperado, diante da ofensiva do capital, que prometia aumento do PIB e dos postos de trabalho, como resultado da Reforma Trabalhista e Previdenciária (MENDONÇA, 2020). E no que se refere às expropriações secundárias, apesar da subtração dos direitos e da realocação do fundo público para o pagamento da dívida pública (MARTELO, 2020), esta teve uma alta de 9,5% em 2019, o maior valor histórico da série iniciada em 2009 (CORTES, 2021).

Ainda no primeiro ano do governo de Bolsonaro, uma ação que teve um impacto direto no aumento da insegurança alimentar no país, especialmente no contexto das políticas específicas de combate à fome, foi o fechamento de 27 armazéns da Companhia Nacional de Abastecimento<sup>47</sup> (Conab). Esse ataque à entidade

---

<sup>47</sup> Fundada em abril de 1990 e inaugurada em 1991, a Conab está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Sua missão é assegurar aos pequenos e médios produtores os preços mínimos necessários e oferecer serviços de armazenagem para preservação de seus produtos. Além disso, a Conab visa atender às carências alimentares em regiões desassistidas ou insuficientemente atendidas pelo setor privado. Também desempenha um papel crucial na

responsável pela política de armazenamento, controle de preços de alimentos e estímulo à produção de agricultores familiares destaca mais uma vez a priorização dos interesses do capital em detrimento das necessidades sociais. É nesse cenário de devastação dos direitos sociais e trabalhistas que o Brasil é atingido pela pandemia do Sars-COV-2 em 2020.

Conforme já mencionamos anteriormente, o Brasil, sob a liderança de um neofascista e ultraneoliberal, tem sua situação ainda mais agravada pelo irracionalismo e negacionismo. As ações para controlar e prevenir a Covid-19 foram tardias, inadequadas e descoordenadas, resultando em uma tragédia sanitária de proporções catastróficas. As tentativas de não reconhecer a necessidade de distanciamento social e *lockdown* para conter a propagação do vírus, geraram uma demora nas ações do poder executivo para garantir renda para os milhões de brasileiros(as) impossibilitados de trabalhar.

A principal ação para garantia de renda no período pandêmico foi o auxílio emergencial. Inicialmente previsto em três parcelas no valor de R\$ 600, ele foi sancionado em 1º de abril de 2020 e destinou-se aos 13 milhões de beneficiários do Bolsa Família, aos inscritos no CadÚnico e aos trabalhadores precários e informais, maiores de 18 anos<sup>48</sup>. Para as mulheres provedoras de família monoparental, o valor do benefício foi dobrado (R\$ 1.200). É importante destacar que a proposta inicial, do então ministro da economia Paulo Guedes, era de R\$ 200. A alteração do valor só foi possível devido à pressão da sociedade civil organizada e de alguns parlamentares no Congresso.

Segundo Burlandy (2007 *apud* ALPINO *et al.*, 2020), os programas de transferência de renda conseguem, além de impactar o bem-estar nutricional dos beneficiários, proporcionar a compra de bens não alimentares, como de equipamentos domésticos que possibilitem armazenar ou processar alimentos. Todavia, apesar do reconhecimento da importância dos programas de transferência de renda:

O auxílio emergencial foi popularmente nomeado como *coronavoucher*, o que reflete um caráter pejorativo, como algo perecível, estigmatizante, e não a

---

formação de estoques reguladores e estratégicos, visando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios oriundos de práticas especulativas.

<sup>48</sup> Os trabalhadores contemplados deveriam pertencer às seguintes categorias: microempreendedor individual; contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social; trabalhador informal inscrito no CadÚnico; ou trabalhador com contrato intermitente inativo.

perspectiva do direito e dever do Estado para além de uma renda emergencial para os mais vulneráveis (ALPINO *et al.*, 2020).

O Auxílio Emergencial, instituído em diferentes fases ao longo de 2020 e 2021, chegou a alcançar seu ápice, beneficiando mais de 60 milhões de pessoas, entre março e agosto de 2020 (INESC, 2021 *apud* BEGHIN, 2022). Esse período também foi marcado pelos inúmeros relatos de problemas no processo de garantia desse direito. As aglomerações nas agências da Caixa Econômica Federal, noticiadas com frequência nos principais meios de informação, contrariavam as recomendações da OMS.

Um dado fundamental, apontado pelo Estudo do Ipea, foi o forte impacto que o Auxílio Emergencial teve na queda da pobreza (SOUZA, 2022 *apud* BEGHIN, 2022). Segundo o Ipea, em 2020 obteve-se o melhor resultado em anos, pois a taxa de pobreza com a linha de Paridade do Poder de Compra (PPC) de \$1,90/dia caiu 1,1 ponto percentual e a renda dos 20% mais pobres saltou 11%, ritmo digno dos anos de maior crescimento econômico (BEGHIN, 2022).

Contribuíram para este cenário a prorrogação do auxílio emergencial ao longo de 2020 – foram pagas cinco parcelas de R\$ 600, de abril a agosto, e quatro parcelas de R\$ 300, de setembro a dezembro – e a Medida Provisória (MP) 1039 em 2021 que prorrogou mais uma vez o benefício em mais sete parcelas, estas, no entanto, reduzidas – quatro parcelas de R\$ 250, com duas exceções: mulheres chefes de família receberam R\$ 375 e quem mora sozinho R\$ 150.

Dessa forma, a pandemia evidenciou e intensificou as desigualdades existentes no Brasil, destacando a urgência de implementar políticas universais de renda básica. Nesse contexto, é preciso dar luz ao veto presidencial<sup>49</sup> que rejeitou a ampliação para os trabalhadores que não estão incluídos no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, o que amplifica a possibilidade de insegurança alimentar e nutricional e fome em grupos já historicamente alijados da perspectiva de direito.

Contrariando todas as expectativas e necessidades do cenário pandêmico, em 2020 o PBF teve como verba prevista o valor de R\$ 29,5 bilhões. Esse valor foi menor do que foi direcionado ao programa em 2019 (R\$ 32 bilhões). Além disso, apesar de todos os efeitos positivos alcançados pelo PBF, o foco da gestão de Bolsonaro foi a

---

<sup>49</sup> O projeto de Lei nº 873/2020 foi aprovado com vetos pelo presidente. O referido projeto foi promulgado pela lei nº 13.998 de 2020.

busca por irregularidades e cancelamento<sup>50</sup> de benefícios, com base no cruzamento de informações de bancos de dados. Tais medidas afetaram diretamente as populações mais vulneráveis do país no que diz respeito ao acesso à renda, e podem exacerbar os efeitos da pandemia na segurança alimentar e nutricional.

Em 2021, ocorre a interrupção do pagamento do auxílio emergencial e a implementação arbitrária do Auxílio Brasil através da MP 1061. Este novo benefício vem para substituir o Programa Bolsa Família, sendo que sua motivação é politicamente tendenciosa, visando romper com a ligação existente entre o programa e o governo de Lula. O Auxílio Brasil representou um retrocesso na medida em que desconfigurou a articulação com a rede socioassistencial<sup>51</sup> e delimitou um prazo para sua extinção (dezembro de 2022).

Em relação ao PNAE, uma vez que o aumento da fome dobrou nas famílias com crianças menores de 10 anos, subindo de 9,4%, em 2020, para 18,1% (REDE PENSSAN, 2022), o veto presidencial à emenda parlamentar que previa o reajuste do programa em 34% evidenciou, mais uma vez, o não comprometimento de Bolsonaro com a situação de calamidade vivenciada em todo o país. O reajuste, que havia sido aprovado em julho de 2022 pelo Congresso Nacional, foi rejeitado pelo presidente sob o argumento de que a proposta é “contrária ao interesse público”. Caso tivesse sido aprovado, o PNAE, que não tinha reajustes desde 2017, receberia um aumento de 1 bilhão e meio.

O cenário ao final de 2022 não poderia ser mais previsível e alarmante. De acordo com o relatório apresentado pela ONU – “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI)” – 70,3 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar moderada e 21,1 milhões de pessoas em insegurança alimentar grave em 2022. Como resultado, nos deparamos com o retorno do Brasil ao Mapa da Fome e as lastimáveis imagens de pessoas em busca de alimentos em caminhões de lixo e depósito de ossos.

---

<sup>50</sup> A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) efetuou em março o cancelamento de benefícios para cerca de 330 mil famílias. Além disso, em março de 2020 cerca de 282,9 mil famílias estavam com os benefícios bloqueados e aproximadamente 82,3 mil famílias com os benefícios suspensos. Disponível em: <https://www.mds.gov.br>. Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>51</sup> O Auxílio Brasil ao não era articulado ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), e essa ausência de articulação significou o fim das premissas sociais do Bolsa Família.

Imagem 17 – Moradora de Osasco (SP) recolhe do lixo da Ceasa legumes e verduras para alimentar a família



Fonte: Senado Federal, 2023.<sup>52</sup>

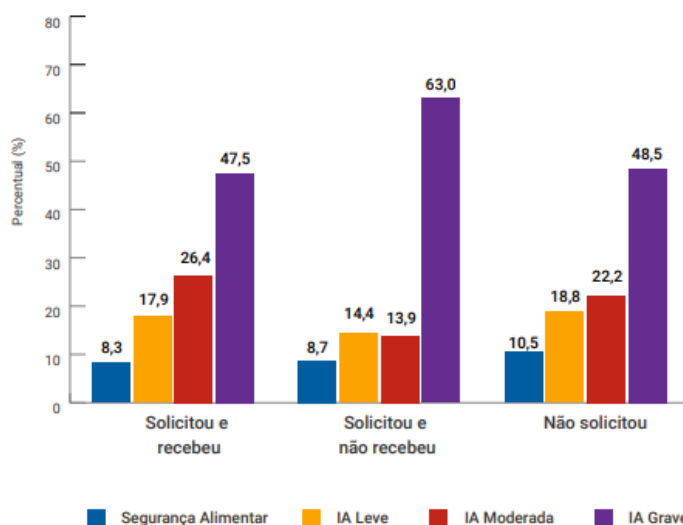
De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil – II VIGISAN – da Rede PENSSAN, 15,9 milhões de brasileiros que viviam sob formas mais severas de IA estavam sujeitos ao uso de estratégias social e humanamente inaceitáveis, para obtenção de alimentos, violando, portanto, a sua dignidade e seu DHAA.

As dificuldades enfrentadas pelas famílias, para conseguir manter um padrão alimentar adequado, afetou principalmente os segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social. Conforme podemos observar no gráfico a seguir, apesar de ter contemplado um número considerável de famílias, o Auxílio emergencial não foi acessado por um grande contingente de brasileiros(as).

---

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

Imagem 18 – Relação (em %) entre a solicitação e recebimento do auxílio emergencial e a Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com renda *per capita* de até ¼ de salário-mínimo, Brasil



Fonte: II VIGISAN (Rede PENSSAN), 2022.

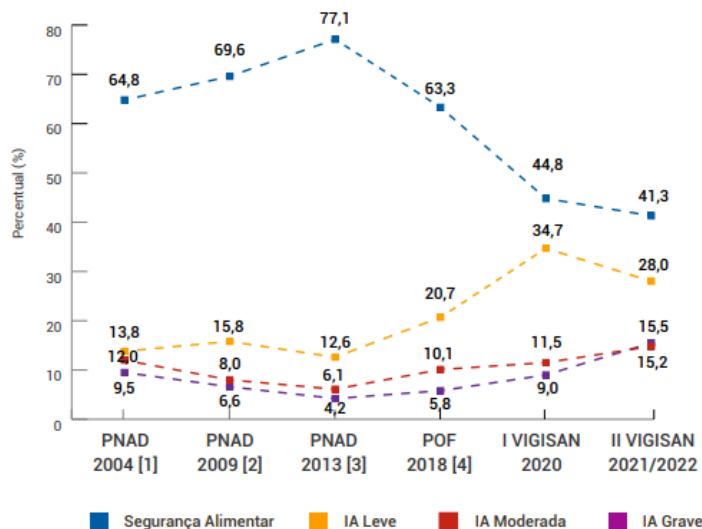
Diante do exposto, podemos inferir que, para além da pandemia, a desarticulação de ações que visavam a garantia da SAN, realizadas nas gestões de Temer e Bolsonaro, são parte fundamental para compreensão do caos que se instaurou. Todavia, é importante termos clareza que a devastação dos direitos sociais e trabalhistas e as privatizações processadas pelos governos ultra neoliberais, pós-golpe de 2016, não foram ações isoladas, mas sim “relacionam-se ao padrão de reprodução do capital vigente no atual período histórico (OSÓRIO, 2012) e ao papel que o País tem ocupado na divisão internacional do trabalho” (CASSIN, 2022).

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já indicavam em 2018 números significativos de famílias que enfrentavam restrições de acesso a alimentos. De acordo com o IBGE, 13 milhões de pessoas já estavam em situação de pobreza extrema (6,5% da população) em 2018. Enquanto em 2014, 73% dos domicílios brasileiros estavam em segurança alimentar, em 2017-2018, a prevalência nacional de segurança alimentar caiu para 63,3%, alcançando seu patamar mais baixo desde o início das medições.

Ou seja, dois anos antes da pandemia, já era possível notar que o país, que havia saído do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014, caminhava na contramão dessa agenda. Essa situação se torna ainda mais evidente quando comparamos os

dados apresentados no II VIGISAN, sobre a evolução da insegurança alimentar no Brasil de 2004 até 2022.

Imagem 19 – Tendência de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, 2004 a 2022



Fonte: II VIGISAN (Rede PENSSAN), 2022.

Nesse sentido, concordamos com a análise de Beghin (2022) que a desarticulação das políticas e dos programas de SAN, associada à interrupção de qualquer diálogo com a sociedade civil organizada, isso em um contexto de crises simultâneas – sanitária, econômica e social –, apenas alimentou uma tempestade que já estava em andamento. Uma vez que:

O abandono de uma atuação intersetorial e sistêmica, assim como a extinção das instâncias de participação social, impediu a identificação dos principais problemas alimentares e das demandas da sociedade; o enfraquecimento de mecanismos de regulação do mercado dificultou o controle da inflação, particularmente a alta de preços dos alimentos; a desarticulação de estratégias de fortalecimento da agricultura familiar, principal responsável pela alimentação básica da população brasileira, contribuiu para a inflação de alimentos e para a carestia; os programas de aquisição e de distribuição de alimentos, foram enfraquecidos e, portanto, pouco mitigaram o problema da fome; os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais foram abandonados à sua própria sorte, sendo fortemente impactados pela fome e pela covid-19 e suas consequências (BEGHIN, 2022).

Mesmo reconhecendo que as políticas sociais não interferem diretamente nas causas estruturais da alimentação inadequada, limitando-se quase sempre a ações compensatórias, não podemos negar sua importância para a sobrevivência de milhões de brasileiros. Deste modo, já estando evidente que a pandemia não é a única

responsável pelo aumento de pessoas em insegurança alimentar, cabe nesse momento nos debruçarmos sobre como foi a manutenção do PNAE no período pandêmico e suas contribuições na vida dos alunos da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro.

### **3.2 Impacto da Pandemia da COVID-19 na Implementação do PNAE no Rio de Janeiro: desafios e estratégias emergentes**

Conforme já foi mencionado, durante o período pandêmico a necessidade de isolamento social acarretou o fechamento das escolas em todo o Brasil. Este cenário adverso trouxe a necessidade de uma novas formas de pensar e executar o processo de ensino-aprendizagem e estratégias para garantir a execução do PNAE, garantindo assim a manutenção da alimentação escolar para 40.259.172 milhões de alunos em todo o território nacional (FNDE, 2021).

Em 23 de março de 2020, as redes municipais, estaduais e federais de ensino suspenderam as aulas e as atividades presenciais nas escolas de todo o país. Apesar de ser uma medida previsível, visto que outros países já enfrentavam situações parecidas, quando ela ocorreu, não havia por parte do FNDE uma orientação sobre como as Entidades Executoras<sup>53</sup> (EEx) deveriam proceder no fornecimento da alimentação escolar.

Dada a urgência da situação, os gestores adotaram medidas distintas para continuar fornecendo alimentos aos escolares e, sem respaldo legal, se viram impossibilitados de utilizar os recursos do PNAE para essas ações. O respaldo legal veio somente em 7 de abril, por meio da Lei nº 13.987, que autorizou, “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica” (BRASIL, 2020).

De maneira complementar, em abril de 2020, foi emitida a Resolução nº 02 que versa sobre a implementação do PNAE durante o período de estado de calamidade

---

<sup>53</sup> Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais, que se responsabilizam pela adoção de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que a legislação determina.



pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Adicionalmente, o Ministério da Educação, em colaboração com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, divulgou a cartilha "ME", com o propósito de orientar os gestores no processo de condução desse momento de crise.

Imagem 20 – Orientações para execução do PNAE produzida no período pandêmico



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

Ambos os documentos – resoluções e cartilha – estabelecem que, apesar das dificuldades e desafios inerentes ao período pandêmico, as diretrizes do PNAE devem permanecer sendo seguidas. A efetivação da universalidade do direito à alimentação a todos os estudantes, atendidos nas escolas públicas, é um dos principais desafios e, ao mesmo tempo, primordial para a correta execução do PNAE neste momento excepcional.

Apesar de ser uma diretriz do PNAE, a universalidade do programa acabou não sendo contemplada pela Lei nº 13.987/2020, uma vez que a normativa, além de deixar a critério do poder público local a decisão de realizar ou não a distribuição de alimentos, não sendo obrigatório que as EEx mantivessem a execução do PNAE com o recurso financeiro repassado pelo FNDE durante a suspensão das aulas, também

não fez referência à universalidade no atendimento, o que permitiu ações focalizadas em determinados grupos de escolares.

A escolha pela não utilização do recurso do FNDE, permitia que estados e municípios não fossem obrigados a seguir as orientações da lei nº 13.987/2020, que estabelecia que os recursos federais enviados deveriam ser destinados “para a oferta de kits de alimentos, ficando vedada a utilização desse recurso para transferência de valores em dinheiro às famílias dos estudantes ou mesmo para a compra de materiais de higiene pessoal” (PEREIRA *et al.*, 2020).

Apesar de a Resolução nº 2/2020 trazer orientações como o fornecimento semanal de porções de frutas frescas e vegetais (sempre que possível), a ênfase na qualidade nutricional e sanitária, o respeito aos hábitos alimentares, a continuidade da aquisição de produtos da agricultura familiar e a participação direta da equipe de nutrição local na seleção dos itens dos kits, a falta de uma determinação federal, que tornasse obrigatória a implementação do programa com base em seu caráter universal, gerou um:

[...] campo para as disputas entre poderes executivos das esferas municipais e estaduais, que se distinguiram nas estratégias implementadas para a oferta da alimentação escolar no período: se por um lado, há relatos de entidades executoras que ofertaram cestas incluindo gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, outros adotaram a estratégia da transferência de renda focalizada em estudantes em situação de vulnerabilidade social ou ainda a oferta de kits com alimentos que incluíam ultraprocessados (PEREIRA *et al.*, 2020).

Deste modo, como cada Estado e município teve autonomia para escolher a forma de execução do PNAE no período de suspensão das aulas, para os propósitos deste trabalho, iremos nos debruçar sobre como o município do Rio de Janeiro, através de sua secretaria de educação (SME-RJ), executou o PNAE entre março de 2020 até fevereiro de 2022, quando as aulas foram retomadas de forma exclusivamente presencial<sup>54</sup>.

A fim de garantir uma maior aproximação sobre como se deu a execução do PNAE nesse período, faremos a avaliação dos dados coletados: no site oficial da prefeitura do Rio de Janeiro, em reportagens veiculadas em sites dos principais jornais, nas atas virtuais do CONSEA-Rio (abril até agosto de 2020), em entrevista com uma das conselheiras do CONSEA-Rio, e pelos dados produzidos através das

<sup>54</sup> Em março de 2021 a SME-RJ iniciou um calendário de retorno as aulas, dividido em 3 fases, que contemplou os formatos híbrido e presencial.

respostas de questionário virtual respondido por 37 responsáveis de alunos da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro.

Considerando que foram contemplados os 3 principais grupos envolvidos com a execução do programa em nível municipal, a saber, prefeitura, conselho de direito e alunos, a análise aqui realizada tem a potencialidade de se aproximar, com maior exatidão, sobre as particularidades da execução do PNAE no município do Rio de Janeiro no período pandêmico.

### 3.2.1 Execução do PNAE sobre a perspectiva da Prefeitura do Rio de Janeiro

O primeiro período de suspensão das aulas na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, foi realizado através do decreto nº 47.282, de 21 de março de 2020, e tinha como previsão o retorno em 27 de março. Todavia, de forma efetiva e integral, o retorno dos alunos se deu somente em fevereiro de 2022. As ações realizadas pela SME-RJ, no decorrer de março de 2020 até o final do ano letivo de 2021, para manutenção da alimentação escolar, incluíram a manutenção da dispensação da alimentação nas escolas, distribuição de cestas básicas e distribuição de cartões magnéticos para aquisição de alimentos, conforme podemos observar na tabela<sup>55</sup> a seguir.

---

<sup>55</sup> Dados coletados do site oficial da Prefeitura do Rio. Disponível em: <https://prefeitura.rio/educacao/acoes-da-secretaria-municipal-de-educacao-sme-contr-a-covid-19/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

Tabela 1 - Ações do PNAE previstas/realizadas pela Secretaria de Educação (SME-RJ) na pandemia

| <b>Atividade</b>                                                                                                     | <b>Período</b>                        | <b>Público-alvo</b>                                                                                                                                         | <b>Quantitativo</b>                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Entrega de Cesta Básica                                                                                              | 19 de março de 2020                   | Alunos que compareceram às unidades escolares para almoçar nos primeiros dias de suspensão das aulas                                                        | 1500 cestas básicas                                              |
| Escolas abertas para dispensação de refeição (almoço) para alunos                                                    | 16 e 17 de março de 2020              | Todos os alunos da rede de ensino                                                                                                                           | Cerca de 1.500 refeições                                         |
| Previsão de entrega de Cestas Básicas                                                                                | 22 de março (decreto nº 47.282)       | Alunos da Rede Municipal de Ensino, cadastrados como integrantes de famílias hipossuficientes                                                               | Mil cestas básicas                                               |
| Entrega de cartão Cesta Básica no valor de R\$ 100,00                                                                | Abril de 2020                         | Famílias de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) e/ou Cartão Família Carioca (CFC)                                                            | 186 mil cartões                                                  |
| Efetivação de entrega de Cestas Básicas                                                                              | 1º lote em 30/04/2020                 | 200 mil famílias de alunos em situação de vulnerabilidade e que não estavam inscritos em programas sociais (PBF e CFC)                                      | Inicialmente 50 mil cestas básicas <sup>56</sup>                 |
| Entrega de cartão-alimentação no valor de R\$ 54,25                                                                  | Início das entregas em agosto de 2020 | Famílias de alunos atendidos pelo PBF e/ou CFC                                                                                                              | Cerca de 185.797 famílias                                        |
| Distribuição de leite                                                                                                | Sem informação                        | Alunos dos segmentos de creche, ensino infantil e pré-escola                                                                                                | 241 mil litros de leite                                          |
| Recarga do Cartão alimentação (R\$ 108,50 dividido em 2 parcelas de R\$54,25: a 1ª em 27/03/21 e a 2ª em 02/04/2021) | Março e abril de 2021                 | 643 mil alunos matriculados na rede Municipal de Educação                                                                                                   | Total transferido: R\$ 72.765.500                                |
| Dispensação de alimentação escolar nas unidades de ensino abertas                                                    | Início em agosto 2021                 | 643 mil alunos matriculados na rede Municipal de Educação, exceto os com comorbidades e os matriculados em escolas que ainda estavam fechadas pela pandemia | Sem informação do número total de refeições ofertadas no período |

Fonte: autora, 2024.

<sup>56</sup> A prefeitura do Rio, em suas redes oficiais, apresenta um total de 480 mil cartões e cestas, não fazendo a discrição separada de cada um, não sendo possível quantificar com exatidão o total de cestas-básicas distribuídas.

Analisando, de forma bem superficial, os dados apresentados pelas redes oficiais da SME-Rio, já podemos identificar que as ações realizadas não conseguiram contemplar, de forma simultânea e integral, os mais de 640 mil alunos inscritos na rede municipal de ensino. Para além disso, questões como irregularidades nos processos de aquisição e descumprimento de decisões judiciais, fizeram com que a Prefeitura do Rio fosse alvo de intervenções da Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas.

A primeira ação da prefeitura acabou sendo suspensa após 2 dias de execução, devido a decisão judicial motivada por ação movida pelo Sindicato Estadual dos profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEPE), tendo em vista que a manutenção das escolas abertas colocava em grande risco de contágio todos os envolvidos com a atividade, a inviabilidade desta medida tensionou a prefeitura e a SME-Rio a traçar novas estratégias para efetivação do direito a alimentação dos alunos da rede municipal.

A distribuição de 1.000 (mil) cestas básicas, descrita no decreto nº 47.282/2020, para famílias hipossuficientes já deixava evidente a tônica que a gestão municipal traria para a execução do PNAE no período pandêmico, ou seja, não respeitando a diretriz da universalidade do programa, mas sim retomando um viés assistencialista que marcou a história da alimentação escolar em tempos passados. Em relação a aquisição/entrega de cestas básicas (kits merenda), por ser a estratégia orientada pelo Ministério da Educação e pelo FNDE, cabe uma descrição e análise mais detalhada de como se deu esse planejamento pela SME-Rio.

Através da resolução SME nº 195, de 31 de março de 2020, a secretaria de educação definiu a forma para credenciamento dos estabelecimentos interessados em firmar convênio com a prefeitura, estabeleceu que a listagem com as famílias que seriam contempladas com a entrega das cestas básicas estaria disponível na página da SME; além de estipular o valor de R\$ 100,00 (no máximo) por cesta e discriminou os 15 itens que deveriam compô-la, conforme podemos observar na tabela a seguir.

Tabela 2 - Lista de itens da Cesta básica da SME-RJ

| GÊNEROS ALIMENTÍCIOS |                                       | QUANTIDADE                     |
|----------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 1                    | arroz parboilizado                    | 5 quilos                       |
| 2                    | açúcar refinado                       | 2 quilos                       |
| 3                    | feijão preto                          | 2 quilos                       |
| 4                    | óleo de soja                          | 1 garrafa de 900 ml            |
| 5                    | fubá (milho)                          | 1 quilo                        |
| 6                    | sal                                   | 1 quilo                        |
| 7                    | massa alimentícia (espaguete)         | 2 pacotes de 500gr             |
| 8                    | café torrado e moído                  | 500gr                          |
| 9                    | extrato de tomate                     | 2 embalagens de 300gr          |
| 10                   | biscoito doce (tipo maria ou maisena) | 2 pacotes de 200gr             |
| 11                   | alimento achocolatado (em pó)         | 1 pacote de 200gr              |
| 12                   | sardinha em conserva                  | 4 latas de 80gr (peso drenado) |
| 13                   | leite integral                        | 3 litros                       |
| 14                   | amido de milho                        | 1 pacote de 500gr              |
| 15                   | farinha de mandioca                   | 1 quilo                        |

Fonte: autora, 2024.

Em 8 de abril, através do decreto nº 47357/2020, a SME-Rio revoga o seu decreto anterior e define que somente os alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino, inscritos nos Programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca, teriam direito ao cartão para a aquisição de gêneros alimentícios. Em ambos os decretos não se apresenta como será garantida a alimentação dos alunos que não estão cadastrados no referido programa e nem outras formas de acesso a listagem de contemplados, para aqueles que não possuem acesso a *internet*.

No tocante ao direito de todos os alunos ao acesso a alimentação escolar, a fim de enfatizarmos o viés assistencialista que o PNAE teve na estratégia escolhida pelo município do Rio, é válido destacarmos parte da reportagem intitulada “Cartão Cesta Básica, a ajuda essencial na hora mais difícil”, veiculada em Diário Oficial no dia 04/05/2020:

Da noite para o dia, Joana D’arc Ferreira, de 56 anos, e sua família ficaram sem chão. O marido, servente de obras, não conseguiu mais trabalho por causa da “doença”, como ela chama a Covid-19. A incerteza de como alimentar os três dos nove filhos que ainda vivem em sua casa em Gardênia Azul a atormentava. Ela soube então que teria direito ao Cartão Cesta Básica, distribuído em abril pela Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Educação, **a famílias de alunos em vulnerabilidade social**. – Até me emocionei quando recebi. Esse cartão chegou na hora certa. Comprei feijão,

carne moída, legumes, frutas. Não sei o que faria sem esse dinheiro – conta Joana, que recebeu seu cartão na Escola Municipal Professora Helena Lopes Abranches, em Gardênia Azul, onde sua filha Maísa, de 9 anos, cursa o ensino fundamental. **Histórias de privação e angústia se repetem entre os que já viviam com pouco e, com a pandemia do novo coronavírus, passaram a necessitar de socorro urgente. Diante dessa grave situação,** a Prefeitura já distribuiu 144 mil Cartões Cesta Básica, no valor de R\$ 100 (DIÁRIO OFICIAL, 2020, grifos nossos).

Como podemos observar na fala da entrevistada, fica evidente a utilização, pela gestão municipal, da entrega do cartão Cesta Básica enquanto uma benesse para as famílias de alunos em situação de vulnerabilidade social. Tal conduta retira totalmente o cerne ao qual o PNAE está atrelado, deste modo, ao ocultar o recebimento da alimentação enquanto direito e não efetivar sua universalidade a todos os alunos da rede pública de ensino, a Prefeitura do Rio, junto com a SME-Rio, vai totalmente de encontro com as diretrizes que regem o programa.

Também cabe destacar que a veiculação de tal “propaganda” é divergente do que a própria gestão municipal reforçava sobre a utilização do recurso disponibilizado. Em suas redes oficiais a SME-Rio deixava claro que “SÃO PARA A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS”<sup>57</sup> (o texto foi colocado em caixa alta pela própria SME-Rio) os itens ofertados e/ou adquiridos pelos recursos do PNAE. Apesar de tal prerrogativa ser verdadeira, é importante estarmos atentos que em determinados momentos a gestão municipal se utilizou da efetivação de um direito, garantido em lei, para se promover enquanto atenta as necessidades dos mais vulneráveis e, em outros momentos, apresentou um viés controlador e fiscalizador sobre como deveriam ser utilizados os itens ofertados.

Outra característica da estratégia escolhida pela SME-Rio que não contempla as prerrogativas do PNAE, conforme a Lei nº 11.947/2009, é a de utilização de no mínimo 30% do valor repassado para execução do programa na compra direta de produtos da agricultura familiar. Os decretos publicados não apresentam nenhuma informação sobre a manutenção de contratos com as cooperativas de Agricultura Familiar<sup>58</sup> e nem formas de prestar suporte as famílias atreladas a essa atividade. Tal omissão rompe com esse importante instrumento de obtenção de renda para a

<sup>57</sup> Disponível em: <https://prefeitura.rio/educacao/sme-ja-entregou-mais-de-400-mil-cartoes-e-cestas-basicas-para-alunos-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>58</sup> Em relação à agricultura familiar, a SME informa que possui dois contratos para a entrega de hortaliças: um com a União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 (Unacoop) e outro com a Federação de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária de MG.

agricultura familiar, o que acarreta impactos ainda mais severos considerando o período pandêmico de extrema recessão.

A escolha pela distribuição de cartões cesta básica teve como principal motivação a facilidade na distribuição e aquisição dos alimentos, além da redução dos riscos de contágio. Todavia, em relatório apresentado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM), tal escolha não se apresentou como a mais eficiente para os cofres públicos. Entre os apontamentos realizados pelo TCM, consideramos salientar o valor do contrato com a empresa que foi escolhida para a confecção dos cartões magnéticos, conforme podemos observar na tabela a seguir.

Tabela 3 – Informações do contrato com a empresa, fundamentado no art. 4º da Lei nº 13.979/2020

| CONTRATO Nº | PROCESSO ADMINIST. | OBJETO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | DATA INÍCIO | DATA TÉRMINO | VALOR TOTAL CONTRATO |
|-------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|----------------------|
| 36/2020     | 007/002.641/2020   | Contratação de empresa especializada para emissão e entrega de cartões eletrônicos (cartão magnético com chip de segurança), para fornecimento de benefício alimentação, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), sendo aplicada taxa administrativa percentual, por um período de até 90 (noventa) dias, para atendimento da PCRJ em razão da necessidade do distanciamento social decorrente da Covid-19. | 04/04/20    | 07/07/20     | 36.000.000,00        |

Fonte: TCM, 2020.

Diante do montante direcionado **APENAS** para confecção dos cartões magnéticos, e a restrição de sua entrega para apenas famílias cadastradas nos programas socioassistenciais, fica claro que a escolha da gestão municipal não pode ser reconhecida como eficaz e/ou eficiente para a efetivação do PNAE em sua integralidade, mesmo se considerando os limites que o período pandêmico acarretou para sua execução.

Um dado importante, apontado pelo relatório do TCM, é que mesmo existindo um contrato ainda vigente com o mesmo objeto – confecção de cartões magnéticos, a prefeitura optou pela aquisição de um novo contrato, não apresentando uma justificativa para tal escolha, conforme podemos observar em trecho do referido relatório:

Verificou-se no sistema FINCON a existência de outro contrato (nº. 48/2016 em vigor entre a SME e a empresa VR Benefícios e Serviços de



Processamento Ltda.), cujo objeto é semelhante: a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de fornecimento de vale alimentação na modalidade cartão eletrônico magnético com chip de segurança, para atender aos órgãos / entidades da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que se interessarem. O valor total contratado do referido instrumento é de R\$ 429.506.063,92 e o término previsto se dará em 24/05/2020. Não há informações sobre o percentual da taxa de administração ou existência de taxa de confecção dos cartões, **nem da possível vantagem do contrato nº 36/2020**, tendo em vista a existência de uma empresa que ofertaria o mesmo serviço e com contrato em vigor com a Prefeitura (TCM, 2020 – grifos nossos).

Tal decisão da gestão municipal reitera as observações até aqui pontuadas, ou seja, uma ausência de comprometimento com uma execução responsável e em prol da efetivação do direito à alimentação escolar.

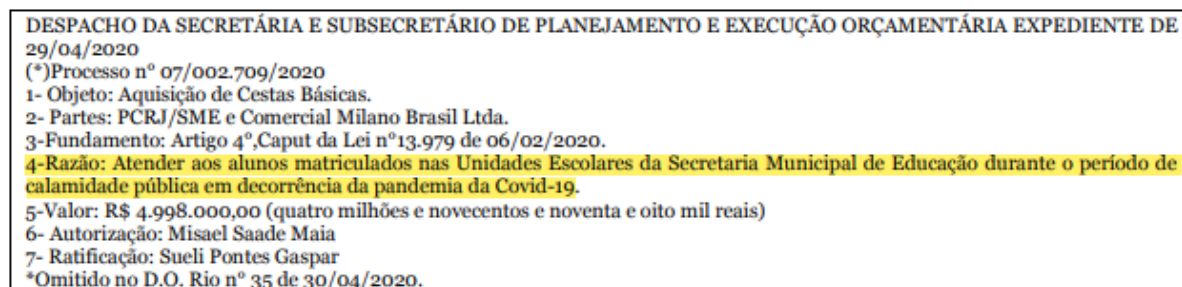
Em 30 de abril de 2020, a prefeitura divulgou, através de reportagem no site oficial, que a SME-Rio realizou uma análise de 105 mil inscrições disponíveis e nesse quantitativo identificou que 7 mil já estavam cadastrados no PBF ou CFC e já seriam contemplados com o cartão cesta básica; e 38 mil não possuíam filhos inscritos na rede municipal de ensino. A partir dessa análise, programou a entrega de 50 mil cestas básicas para esses alunos que, apesar de não estarem cadastrados nos programas de referência, seus responsáveis encontravam-se em situação de vulnerabilidade social – desempregados ou com contratos de trabalho suspensos.

Mais uma vez não foi apresentado, enquanto escolha do fornecedor para aquisição de alimentos *in-natura*, as cooperativas de agricultura familiar e a escolha da gestão foi a de um contrato com a empresa Comercial Milano Brasil Ltda. no total de R\$ 4.998.000,00 (quatro milhões e novecentos e noventa e oito mil reais). Cabe destacar que essa mesma empresa foi alvo, em 2017, de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ), devido a situação de improbidade administrativa – identificou-se que os valores repassados na época chegavam a ser 200% superiores aos praticados no mercado – o que acarretou a solicitação, pelo MP-RJ, da devolução de R\$ 86 milhões aos cofres públicos.

Sobre o planejamento da composição das cestas básicas, a serem distribuídas para esse público em específico, a SME-Rio traz que estas foram elaboradas por nutricionistas do Instituto Municipal Annes Dias, tendo como proposta a manutenção de uma alimentação balanceada e correspondentes à que era oferecida regularmente nas escolas. Apesar da ampliação do público-alvo, mais uma vez o critério da universalidade do acesso ao PNAE não foi respeitado pela SME-Rio. Todavia, o

processo de cotação de preços para a aquisição das 50 mil cestas básicas, traz em sua razão a ideia de atendimento integral aos alunos matriculados.

Imagem 21 – Despacho que garante o atendimento integral aos alunos matriculados



Fonte: TCM, 2020.

Além disso, mais uma vez em detrimento daqueles que possuem dificuldades como o não acesso à internet, inabilidade para uso de tecnologias (e-mail, aplicativos) dentre outros, a SME-Rio manteve o meio de cadastro e via de comunicação sobre data, horário e local para a entrega dos mantimentos em seu site e envio de e-mail. Além disso, não fica nítido nas informações veiculadas pelas mídias oficiais sobre o banco de cadastro analisado pela SME-RJ, não sendo possível identificar de que forma esses dados foram coletados e se foi viabilizado uma forma para que todos os responsáveis de alunos tivessem acesso ao cadastro.

Somente em julho de 2020 que a gestão municipal buscou garantir que todos os alunos da rede de ensino fossem alcançados pelo direito de acesso à alimentação escolar. Tal medida colocou fim a distribuição da cestas básicas de forma definitiva. Em anúncio<sup>59</sup> realizado no dia 07/07/2020, o então prefeito Marcelo Crivella, apresentava as vantagens da referida substituição:

A cesta básica tem um problema, a gente não consegue incluir a proteína que tinha na merenda: frango, peixe, carne, iogurte. Essas coisas são perecíveis e não podem estar nas cestas básicas. Nada é melhor que a família entrar no supermercado com o cartão e escolher o que gosta, o que as crianças estavam acostumadas a comer na escola. Este poder de você poder entrar no supermercado com sua família e escolher o que vai comprar é insubstituível (CRIVELLA, 2020).

Ainda segundo o prefeito, para que fosse possível a ampliação do acesso ao cartão alimentação a todos os alunos, foi necessária a redução do valor de R\$100,00

<sup>59</sup> Disponível em: <https://coronavirus.rio/noticias/cartao-alimentacao-sera-ampliado-e-beneficiara-todos-os-alunos-da-rede-publica-municipal/> e <https://coronavirus.rio/noticias/prefeitura-do-rio-ja-distribuiu-mais-de-480-mil-kits-merenda-aos-alunos-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

para R\$54,25 (cinquenta e quatro reais e vinte e cinco centavos). Essa substituição só foi possível devido ao indeferimento pela Justiça, do pedido realizado pelo MP-RJ que não recomendava a entrega de cartões, mas sim a manutenção de entrega das cestas básicas. Segundo a gestão municipal, a entrega de cestas básicas além de exigir uma logística complicada, que gerava atrasos nas entregas, também acabava por limitar as opções de alimentos distribuídos.

O MP-RJ através de termo de acordo judicial, em relação a ação civil pública nº 0093472-52.2020.8.19.0001, determinou que a prefeitura, dentre outras ações, confeccionasse instruções para os responsáveis a fim de possibilitar a escolha de alimentos com uma composição adequada e balanceada. Tal orientação nos remete a um passado onde a “má-escolha/gestão” dos recursos pela família estaria atrelada a uma desinformação. Essa concepção, além de culpabilizar os indivíduos, não considera a relação intrínseca de alimentos com baixo teor nutricional e ricos em gordura e açúcar serem os de preços mais baixos.

Considerando que o FNDE trouxe um direcionamento, a fim de mitigar as dificuldades logísticas para entrega dos kits/cestas básicas, que a participação das cooperativas da agricultura familiar possibilitaria uma maior diversidade de dispensação dos alimentos *in natura* (frutas, legumes e verduras) e um menor custo para a aquisição, tendo vista que o valor proposto de recarga mensal não condiz com os preços de mercado vigentes nas principais redes comerciais, as justificativas apresentadas pela gestão municipal evidenciam mais uma vez o distanciamento do que é preconizado pelo PNAE.

Imagem 22 – DPRJ pede na Justiça que cartão alimentação de alunos seja pago



Fonte: Defensoria Pública do Rio de Janeiro, 2020.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

Quanto ao montante fixado para a recarga mensal (R\$54,25), a SME-Rio afirmou que, com base em uma análise conduzida pelo Instituto de Nutrição Annes Dias, concluiu-se que esse valor asseguraria às famílias dos alunos a capacidade de adquirir os mesmos tipos e quantidades de alimentos que os estudantes consumiriam na escola ao longo de um mês típico, considerando aproximadamente os 20 dias letivos mensais. Sobre o referido estudo e cálculo, realizados para definição do valor de recarga, acreditamos que pontos nevrálgicos como: o aumento dos preços dos alimentos no período pandêmico que, segundo o IBGE<sup>61</sup> subiu 15% no país; a taxa oficial de inflação do período, que ficou em 5,20%; e o aumento das taxas de desocupação – segundo o IBGE<sup>62</sup> em 2020, no Rio de Janeiro, apenas 45,4% tinham uma ocupação, não foram levados em consideração nesse processo.

Outro fato que interferiu diretamente na condição de compra dos gêneros alimentícios para os alunos, foi a definição dos estabelecimentos que aceitariam o cartão alimentação. Dentre os 1.315 (mil trezentos e quinze) estabelecimentos cadastrados, a SME-Rio apresenta grandes redes de mercado como Prezunic (24 lojas cadastradas), Campeão (21 lojas), Extra (20 lojas), MultiMarket (35 lojas), Supermarket (27 lojas), Super Rede (44 lojas), Rede Economia (18 lojas). Estas empresas, muito distantes de garantir preços abaixo do valor de mercado, como os alcançados pela aquisição de cestas básicas e os preços estabelecidos com as cooperativas de agricultura familiar, evidenciam novamente que a estratégia da SME-Rio apresentou falhas para a efetiva garantia de alimentação dos alunos.

O ano de 2020 se encerra e junto com a ele a (in)gestão de Marcelo Crivella enquanto prefeito do Rio de Janeiro. De acordo com o Movimento de Mães, Pais e Responsáveis pela Escola Municipal Carioca (MovEM-Rio), 400 mil dos 650 mil alunos cariocas foram atendidos com as ações implementadas pela SME-Rio, no entanto, apesar de já estar nítida a ausência de universalidade do alcance das ações aqui mencionadas, o MovEM-Rio traz como agravante que, muitos dos que foram contemplados, receberam apenas **uma cesta básica em quatro meses**.

---

<sup>61</sup> Disponível em: [Inflação e preço dos alimentos nesta pandemia, como sobreviver? \(fundacao1demaio.org.br\)](https://fundacao1demaio.org.br/inflacao-e-preco-dos-alimentos-nesta-pandemia-como-sobreviver/). Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>62</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 06 abr. 2024.

Segundo site<sup>63</sup> da Defensoria Pública (DPRJ), o município do Rio foi o que mais acumulou queixas sobre a alimentação escolar. Dentre as principais queixas cabe destacarmos:

- O reconhecimento pela DPRJ<sup>64</sup> do descumprimento no direito à alimentação escolar e, especificamente, da decisão judicial que obriga o poder público a garantir alimentação dessas crianças e adolescentes conforme tinham na escola durante o período de aulas;
- Os problemas identificados em relação a quantidade de alimentos na cesta ser insuficiente, além de denúncias de entrega de alimentos fora da validade ou estragados e sobre o valor do cartão ser insuficiente para garantia de refeições conforme eram feitas na escola;
- Aplicação de multa pela 1ª Vara da Infância e Juventude por descumprimento da liminar que obrigava o estado e município do Rio em manter a alimentação de alunos da rede pública de ensino durante a pandemia;
- Execução de somente 36,4% dos recursos repassados pelo governo federal ao PNAE em 2020. Dos R\$ 50,8 milhões recebidos até 31 de julho, a gestão Marcelo Crivella liquidou somente R\$ 18,5 milhões. Os dados são do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) da Controladoria Geral do Município<sup>65</sup>.

Em 2021, apesar de uma nova gestão municipal, o então prefeito Eduardo Paes, não apresentou propostas de alteração no formato escolhido pelo gestor anterior. Sendo assim, os alunos permaneceram recebendo a recarga no cartão alimentação, no valor de R\$54,25. Em fevereiro de 2021 teve início o retorno as aulas, em formato presencial, remoto e híbrido – rotatividade entre os alunos para aula presencial – de forma gradativa. Devido a situação da pandemia não estar

---

<sup>63</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10503-Municipio-do-Rio-e-o-que-acumula-mais-queixas-sobre-merenda-escolar>. Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10503-Municipio-do-Rio-e-o-que-acumula-mais-queixas-sobre-merenda-escolar>. Acesso em: 06 abr. 2024.

<sup>65</sup> Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/08/07/prefeitura-do-rio-reteve-63-da-verba-da-merenda-escolar-em-2020/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Movimento,Luciana%20Perez%2C%20integrante%20da%20organiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 06 abr. 2024.

devidamente controlada, a SME-Rio não exigiu a obrigatoriedade de presença no decorrer de 2021.

O retorno às aulas trouxe o debate sobre a possibilidade e necessidade de se manter o pagamento do cartão alimentação. Em reunião realizada na Câmara dos deputados em maio de 2021, o então secretário municipal de educação, Sr. Renan Ferreirinha, apresentou a proposta de substituição do cartão alimentação pela oferta regular da merenda escolar, e a justificativa apresentada foi a crise orçamentária da Prefeitura.

Segundo matéria intitulada “Secretaria de Educação apresenta proposta de substituição do cartão alimentação dos alunos da rede municipal” veiculada no site oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no dia 27 de maio de 2021, os apontamentos apresentados pelo secretário de educação foram de que:

O fornecimento dos cartões tem representado um gasto alto no orçamento da prefeitura. O valor a ser investido em cartão alimentação, caso permaneça essa política até o final do ano, seria de, aproximadamente, R\$ 420 milhões. Já o fornecimento de alimentação escolar para todos os alunos, isto é, o que se gasta em gêneros alimentícios por ano nas escolas, custa em média R\$ 190 milhões. Por isso, a proposta do Executivo é que a partir de junho a merenda escolar seja fornecida para todos os alunos das escolas com atendimento presencial, e seja mantido pagamento de 50% do valor do cartão das unidades que retornarem às aulas. O valor integral só seria pago para alunos de escolas que ainda não têm condições de abrir ou alunos que não frequentem o ensino presencial por fazer parte do grupo de risco. E a partir de julho, o fornecimento de merenda escolar já atingiria todos os alunos das escolas com atendimento presencial, e eles não receberiam mais o cartão alimentação. O valor só continuaria a ser pago para alunos de escolas fechadas ou dos grupos de risco. Estamos vivendo uma realidade completamente defasada. O orçamento aprovado para 2021 contempla R\$950 milhões para custeio. Atualmente, esse valor de custeio da Secretaria Municipal de Educação está em 1,5 bilhões (DIÁRIO OFICIAL DO RIO DE JANEIRO, 2021).

A redução do valor, para R\$ 27,00, foi efetivada em julho de 2021 e na época pais de alunos apresentaram ao Prefeito Eduardo Paes uma carta aberta reclamando sobre a redução no cartão alimentação. Em reportagem veiculada em 12/07/2021 pelo Telejornal RJTV – 1ª Edição<sup>66</sup>, muitos dos responsáveis por alunos que foram entrevistados apresentam que a redução na **AJUDA** até então ofertada pela prefeitura, causou grandes impactos na possibilidade de alimentação dos filhos. Apesar do PNAE garantir a alimentação apenas dos 200 dias letivos, e o mês de julho

---

<sup>66</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/12/pais-de-alunos-da-rede-municipal-enviam-carta-aberta-a-paes-reclamando-de-reducao-no-cartao-alimentacao.ghtml>. Acesso em: 06 abr. 2024.

ser o mês de recesso escolar, o que justificaria a não recarga neste mês (situação reafirmada no acordo entre prefeitura e Defensoria Pública), o que nos chama a atenção, novamente, é o entendimento da alimentação escolar enquanto uma ajuda e não como um direito que deve ser efetivado e garantido pela gestão.

Em agosto a SME-Rio tentou fazer a suspensão definitiva nas recargas. Devido a mais de 99% das 1543 escolas da rede já estarem abertas para o atendimento presencial, a secretaria de educação determinou que os alunos, mesmo os que ainda estavam optando pelo ensino remoto, fizessem a refeição nas escolas onde estavam matriculados. Apenas os alunos com comorbidades ou os matriculados em unidades que ainda não estavam abertas é que permaneceriam recebendo a **AJUDA**<sup>67</sup> emergencial.

É importante evidenciarmos que nesse período as crianças ainda não tinham recebido nenhuma dose da vacina – a primeira dose em crianças com idades entre 5 e 11 anos teve início em janeiro de 2022, e para as menores de 5 anos somente em dezembro de 2022. Além disso, um estudo realizado pela Fiocruz apontava que:

Desde o início da pandemia, a Covid-19 matou duas crianças menores de 5 anos por dia no Brasil. Ao todo, 599 crianças nessa faixa etária faleceram pela Covid-19 em 2020. Em 2021, quando a letalidade da doença aumentou em toda a população, o número de vítimas infantis saltou para 840. Ao todo, 1.439 crianças de até 5 anos morreram por Covid-19 nos dois primeiros anos da pandemia no Brasil (FIOCRUZ, 2022).

Deste modo, apesar dos investimentos em garantir que o retorno às aulas ocorresse de uma forma mais segura possível, o período não trazia condições devidamente sustentáveis para que fosse garantido um retorno sem riscos aos alunos. As particularidades do funcionamento de uma escola e as necessidades que perpassam o processo de aprendizado, principalmente para os alunos com menos de 7 anos, deveriam ter sido consideradas pela SME-Rio nessa decisão da alimentação na escola em detrimento de outras formas mais seguras.

Um outro argumento que deve ser pontuado, tendo em vista que a justificativa principal da prefeitura para o corte do cartão alimentação era a dos custos e da crise financeira no município, é que em agosto, mesmo mês da suspensão do cartão alimentação, a gestão municipal abriu um edital de licitação (número do processo nº

---

<sup>67</sup> Termo foi utilizado em matéria veiculada no site oficial da prefeitura. Disponível em: <https://prefeitura.rio/educacao/prefeitura-do-rio-amplia-merenda-escolar-na-volta-as-aulas/>. Acesso em: 06 abr. 2024.



10/002.491/2021) para publicidade governamental, no valor de 252 milhões de reais. Apesar de termos clareza que os valores para a execução do PNAE na esfera municipal estão descritos em uma secretaria distinta, é válido o questionamento: quem realmente é/foi afetado pela referida crise apresentada pelo Secretário da Educação, Sr. Ferreirinha?

A interrupção da recarga dos cartões a partir de agosto foi considerada ilegal pela DP-RJ, dado que o acordo estabelecido em 2020 deixava evidente que o termo teria vigência até a plena retomada das aulas presenciais na rede pública municipal de ensino. Além disso, uma vez que os alunos ainda estavam no formato de ensino híbrido, alternando entre aulas presenciais e virtuais, tornava-se necessária a manutenção do benefício para assegurar a segurança alimentar dos estudantes.

Somente em 2022 que os alunos retornaram as aulas no formato 100% presencial, entretanto as recargas referentes aos meses de agosto a outubro de 2021 ainda não haviam sido realizadas pela prefeitura. Novamente a gestão municipal foi alvo de uma ação da DP-RJ, onde a justiça determinou que os pagamentos fossem realizados até abril de 2022. Mesmo com o novo acordo a Ouvidoria da DP-RJ registrou mais de 8 mil reclamações referentes ao não recebimento dos valores no prazo estipulado<sup>68</sup>. A regularização de todos os pagamentos não foi veiculada em nenhuma fonte oficial de acesso público, o que não nos permite ter a certeza se todas as famílias foram contempladas ou se até hoje existem desassistidos de seus direitos.

Diante do que foi apresentado, podemos identificar que as ações efetivadas pela SME-Rio, apesar de todo o impacto e importância que tiveram na vida dos alunos que foram alcançados, não se pautaram em, pelo menos, três dos princípios preconizados pelo PNAE, a saber a universalidade, a equidade e a sustentabilidade e continuidade do direito à alimentação escolar.

A universalidade é descumprida quando a prefeitura coloca como critério de acesso a família do aluno estar cadastrada em algum programa socioassistencial para ter direito ao seu direito. A equidade, com vistas à garantia do acesso ao alimento de forma igualitária, também é renegada quando a SME-Rio opta por meios distintos para atender os alunos, tendo como parâmetro uma situação de vulnerabilidade da família – enquanto uns receberam o cartão cesta-básica outros receberam a cesta básica. A diferença entre essas duas opções está justamente na diferença do poder de compra

---

<sup>68</sup> Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/28/rio-recarga-de-cartao-alimentacao-continua-em-atraso-para-mais-de-8-mil-estudantes>. Acesso em: 06 abr. 2024.



que o mesmo valor teve, enquanto um foi utilizado em redes de supermercado o outro foi utilizado via compra pública, que permite uma oferta abaixo do preço comum de mercado.

Por fim, mas longe de esgotarmos o assunto, ao interromper por inúmeras vezes a execução do PNAE, devido as trocas constantes nas estratégias, que em sua maioria não consideraram as orientações do FNDE, a SME-Rio não conseguiu garantir que a sustentabilidade e continuidade do direito à alimentação escolar fosse efetivada para os alunos da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro.

### 3.2.2 Execução do PNAE sobre a perspectiva do Conselho de Direitos – Consea-Rio

O Consea-Rio é um conselho consultivo municipal, para controle social, acompanhamento e proposição de programas e políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação adequada, através da integração do poder público municipal<sup>69</sup> (representado por 7 conselheiros) e entidades da sociedade civil<sup>70</sup> (que preenche os demais 14 assentos e exerce a presidência do conselho, em gestão renovada bienalmente). O Consea-Rio se estrutura em 3 Câmaras Temáticas, além de uma Secretaria Executiva formada por servidores da Prefeitura, vinculando-se administrativamente à pasta da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), embora dotado de autonomia deliberativa e temática.

---

<sup>69</sup> Secretarias que compõe o Consea-Rio: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (**SMASDH**), Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (**SMDEI/CMDR**), Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação/Subsecretaria de Desenvolvimento (**SMDEI**), Secretaria Municipal de Saúde – Vigilância Sanitária (**SMS - VS**), Secretaria Municipal de Saúde/Subsecretaria de promoção à Saúde (**SMS/SUBPAV**), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (**SMAC**) e Secretaria Municipal de Educação (**SME**).

<sup>70</sup> Na gestão 2020/2022 as entidades representantes da sociedade civil foram: Associação Cultural do Camorim – ACUCA(Comunidades Tradicionais do Município do Rio de Janeiro), Mulheres de Pedra (Organização de Negros e Negras do Rio de Janeiro), ABIO e UNACOOOP (Organizações de Agricultores Urbanos/Rurais Da Cidade Do Rio De Janeiro), Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e Associação Raízes de Gericinó (Entidades De Direitos Humanos), SESC (Indústria e Comércio), Centro Educacional Multicultural Aliança para Misericórdia – CEM e Rede Ecológica (Movimento Urbano da Cidade do Rio De Janeiro), Instituto de Nutrição – UERJ e UNIRIO (Comunidade ou Organização Científica), CONSELHO REGIONAL DE NUTRIÇÃO – CRN-4ª REGIÃO e Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro – SENGE (Associação Civil de Classe ou Sindicatos) e Associação de Mulheres e Amigos da Cachoeirinha - AMAC (Movimento De Mulheres).

Seu papel é integrar o poder público municipal com as entidades representativas da sociedade civil e com os organismos das esferas municipais, estaduais, nacionais, para implementação de medidas de combate à fome e à insegurança alimentar, de repartição equitativa dos recursos alimentícios do município do Rio de Janeiro, de promoção e garantia do DHAA, de racionalização dos recursos naturais e de controle e monitoramento de SAN por meio de um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

Devido as orientações de distanciamento social no período pandêmico, as reuniões do Consea-Rio foram realizadas de modo remoto e as atas disponibilizadas no site da prefeitura do Rio. A fim de uma melhor apresentação e análise dos dados, apresentaremos inicialmente o conteúdo das Atas e posteriormente a entrevista realizada com um dos membros do Consea-Rio.

De abril a agosto de 2020, foram realizadas 9 reuniões. Apesar do papel do Consea-Rio para as diversas ações de garantia de SAN, nosso foco de análise do conteúdo das atas serão as ações e discussões referentes ao PNAE. Cabe destacar que em todas as atas a execução do PNAE foi ponto de pauta.

Na ata de 21/04/2020 um dos conselheiros apresenta a dificuldade do conselho em ter acesso às informações das Secretarias, que fazem parte do conselho, sobre as ações de SAN para seus públicos específicos, é válido destacar que a SME Rio compõe o CONSEA. Além disso, nesta ata consta a informação sobre a abertura do Inquérito Civil, instaurado pelo MP, referente a garantia da alimentação escolar aos alunos neste período de pandemia e que o Consea-Rio produziu um ofício solicitando acesso as informações sobre a execução do PNAE, que foi apensado ao referido inquérito.

Apesar de não ser referente ao PNAE, um ponto de pauta que foi apresentado na ata de 21/04/2020, e que merece nosso destaque (mesmo “fugindo” do elemento central da discussão) é a preocupação do conselho referente a ação do vereador Carlos Bolsonaro. O referido vereador, através de uma reunião com presidentes de associações de moradores na Barra da Tijuca, organizou o fornecimento de cestas básicas com **recursos do governo federal**.

Apesar da utilização de recursos públicos para aquisição das cestas, **a distribuição não seria realizada por órgãos públicos, mas sim por associações de moradores**. Essa abordagem levanta sérias preocupações, especialmente ao atrelar um viés assistencialista a Política de Assistência Social, uma vez que ao invés

de se enfatizar uma perspectiva de efetivação de direitos, ressignifica as ações do Estado enquanto concessões benevolentes. Além disso, tal ação perpetua uma prática do passado de troca de votos por benefícios.

Na ata da reunião do dia 05/05/2020, consta uma orientação ao conselheiro representante de uma das organizações de agricultores urbanos/rurais da cidade do Rio de Janeiro, que forneça informações ao MP sobre a situação atual das compras da agricultura familiar destinadas ao PNAE, a fim de compor o Inquérito Civil aberto pelo MP. Um ponto de extrema relevância registrado na ata é que na entrega dos cartões pela SME, para aquisição da alimentação escolar, os responsáveis dos alunos cobravam da mesma que o alimento fosse advindo da agricultura familiar, como forma de pressão política sobre este assunto.

Em relação a entrega de cestas básicas realizadas pela SME-Rio, representantes do Conselho de Alimentação Escolar do município do Rio de Janeiro (CAE-Rio), que estavam presentes nessa reunião, apresentam preocupação referente ao quantitativo insuficiente de cestas básicas que foram entregues, considerando o quantitativo de alunos da rede municipal.

Em 19/05/2020, a pauta que inicia a reunião do Consea-Rio é a apresentação das dificuldades do município do Rio de Janeiro em atender aos alunos com ações do PNAE e o não cumprimento de contrato com agricultores. Apesar do Consea-Rio ter elaborado uma nota objetivando garantir a livre circulação de agricultores com seus produtos, a fim de viabilizar a participação destes na efetivação do PNAE, a gestão municipal não considerou tal proposta em suas escolhas. Tal omissão trouxe como encaminhamento da reunião uma nova nota, junto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação, para as autoridades que gerenciam PNAE.

A escolha das grandes redes de supermercados, em detrimento das feiras locais, para utilização dos recursos do PNAE pelos responsáveis dos alunos é questionada pelo Consea-Rio. Considerando a preocupação devido a não realização, em sua plenitude, do PNAE, alguns conselheiros questionam a ausência de uma estratégia pela SME-Rio de aquisição da produção de agricultura familiar e sua distribuição para os estudantes, além de propor uma reunião com os responsáveis pelas compras da Agricultura Familiar.

Apesar de uma das respostas da gestão municipal do Rio é a impossibilidade de se optar por tais estratégias, considerando as questões de logística e risco de contaminação, convidados de outros estados e municípios, presentes na reunião,

citam exemplos em outras cidades e estados que estão contemplando a agricultura familiar, utilizando recursos do PNAE. Nesses Estados/municípios a própria prefeitura estava entregando os alimentos aos alunos, através de uma organização por bairros, turnos, números de estudantes e regiões, garantindo assim a segurança de agricultores, alunos e familiares.

Em relação a compra da agricultura familiar pelo PNAE pelo município do Rio de Janeiro, o conselho pontuou que estas ainda eram muito limitadas - um ou dois fornecedores no máximo – e, devido ao município já ter apresentado dificuldades em elaborar uma logística de entrega e distribuição de alimentos, tirou-se como encaminhamento da reunião a produção de um documento e um movimento a fim de cobrar do poder público uma estratégia de inserção do agricultor familiar enquanto fornecedor no processo de compra pelo cartão alimentação distribuído pela SME-Rio.

Todavia, a situação estava longe de ser solucionada, pois além de não poder ser assegurado que haveria a compra da produção familiar pelos responsáveis dos alunos (via cartão), não haviam sido apresentadas estratégias de escoamento e distribuição desta produção. Tal problemática de compra da agricultura familiar é apresentada, por um dos conselheiros, como algo histórico da prefeitura do Rio de Janeiro e a ausência de comunicação entre a gestão e as áreas técnicas que compõe o processo (produção- compra - escoamento) é potencializada pela pandemia.

Um dos conselheiros também salienta que a situação de aglomeração nas escolas, no período de entrega das cestas básicas, foi apresentada como fator fundamental – pela SME-Rio – para a troca das cestas pelos cartões. No entanto, os entraves para participação da agricultura familiar só acabaram por fortalecer os grandes produtores e grandes mercados que possuem logística própria para escoamento de produção.

Em 23 de maio de 2020, devido a ação da Defensoria Pública, a prefeitura foi obrigada a implementar ações que garantissem a alimentação escolar para o universo dos alunos matriculados, sem exceção. Todavia, devido a divergência entre a Defensoria e o Ministério Público, sobre como deveria ser a forma de concessão dessa alimentação, foi estabelecido um prazo de 10 dias para definição.

Na ata de 02/06/2020 é apresentado por um dos conselheiros que o referido prazo se encerrava na presente data e que o Conselho ainda não tinha ciência da decisão. Consta em ata o seguinte registro:

A conselheira Flávia Milagres Campos (UNIRIO) complementa que na visão do MP a forma como está construída a petição da defensoria pode ensejar desvirtuamentos do PNAE, posto que não especifica a necessidade de entrega de alimentos (in natura ou de outra forma) a despeito da modalidade cartão alimentação, por exemplo, e a polêmica está dada. A conselheira Margareth Carvalho Teixeira (UNACOOOP) informa que devido ao texto do FNDE, cada município demandará justificativa dos municípios na prestação de contas.

Enquanto o MP defendia a estratégia preconizada pelo FNDE, de priorização da entrega de alimentos in natura, provenientes da agricultura familiar, a Defensoria Pública optava pela entrega de cartões, considerando a facilidade de logística para entrega, mas não se atentando aos demais determinantes necessários para a execução do PNAE.

É necessário que fique evidente que o conselho reconhecia os grandes desafios da logística para entrega de alimentos, mas reforçou em seus debates que a gestão municipal precisava contornar essas dificuldades a fim de não penalizar estudantes e agricultores – maiores interessados e necessitados do PNAE. Um fato que é evidenciado nessa reunião é a existência de contratos firmados com as cooperativas de agricultores para entrega em 2020 referentes a 2018 e 2019.

É interessante observarmos que, apesar das dificuldades de comunicação, com a SME-Rio, e de ter suas considerações atendidas pela gestão municipal, o conselho busca insistentemente devolutivas e, simultaneamente, propõe estratégias de ação a fim de garantir a efetivação do PNAE, conforme podemos observar no trecho a seguir:

(A presidente) sugere ainda que um documento a parte seja elaborado e encaminhado ao MP como forma de consubstanciar e atualizar a situação de não cumprimento do PNAE por parte do Rio de Janeiro, considerando que já há um Inquérito Civil aberto para investigar esta situação.

(O conselheiro) sugere ainda que para além das unidades da SME que possam também ser utilizadas unidades da SMASDH (CRAS e CREAS, por exemplo) como outras unidades que possam dar suporte logístico e acesso da população estudantil à alimentação escolar, entretanto, esta iniciativa teria que ser acordada e orquestrada entre as duas Secretarias municipais.

A dificuldade de diálogo com a SME-Rio é mais uma vez evidenciada na ata de 30/06/2020, onde uma convidada da reunião refere que o diálogo com a SME está bastante difícil, com ausência de respostas as consultas formais realizadas ao gestor do PNAE. Além disso, é apresentado ao conselho a ausência de participação dos responsáveis de alunos nas reuniões do CAE-Rio, o que acaba por enfraquecer o movimento em prol da efetivação do PNAE de forma integral pela SME-Rio.

Nessa ata é apresentado que o município do Rio ainda estava descumprindo a decisão judicial, isto é, os alunos ainda não estavam sendo contemplados de forma integral pelas ações da SME-Rio. No entanto, ainda não tinha sido definida qual das interpretações que seria acatada pela justiça (MP ou Defensoria). Todavia, um dos conselheiros pontua que o FNDE estava estudando a possibilidade de reduzir recursos dos entes federativos que deixassem de atender estudantes e agricultores familiares neste momento da pandemia, situação que se enquadrava na proposta da entrega de cartões em detrimento das cestas básicas.

A ata da reunião do dia 28/07/2020 apresenta vários pontos de pauta que merecem nosso destaque. O primeiro deles é referente a inserção de um item na composição da cesta básica/kits de alimentação que não estava previsto. De acordo com a SME-Rio o composto lácteo "*Lac Tozzo*" passou a compor a cesta/kit, ao invés de leite integral, sem a anuência e/ou conhecimento da secretaria e que após tomada de conhecimento do fato a SME-Rio teria deliberado pela imediata retirada do produto das cestas em conjunto com a empresa fornecedora. Cabe destacarmos que em 8 de maio de 2020, através da Resolução nº 6, o FNDE realizou uma alteração na legislação do PNAE, proibindo a oferta de açúcar e ultraprocessados para o público infantil.

A situação em questão destaca problemas que afetam diretamente a garantia de uma alimentação de qualidade para os alunos da rede de ensino. Isso se deve ao desmonte e à desvalorização da equipe de Nutrição, especialmente no que diz respeito à execução do PNAE em âmbito municipal. Em ata de reunião o CONSEA-Rio pontua que a equipe de Nutrição está sendo gradualmente excluída dos processos decisórios, passando por uma reestruturação e desmantelamento de uma estrutura anteriormente estabelecida. Esse desmantelamento acaba facilitando a permanência de empresas, cuja conduta foi questionada em processos licitatórios anteriores, como fornecedoras efetivas do município.

Um segundo ponto de pauta da reunião em questão foi a ausência de resposta da SME-Rio ao conselho, referente a logística e planejamento da pasta para garantir a universalização de acesso dos estudantes à alimentação escolar. Devido a dificuldade de posicionamento da gestão municipal, uma das estratégias de intervenção junto à SME proposta pelo conselho foi a utilização das vias parlamentares do legislativo. É importante darmos ênfase que em julho fazia aproximadamente 4 meses que os alunos já não estavam frequentando as escolas e

até aquele momento a prefeitura não tinha efetivado uma forma de garantir o atendimento universal dos alunos da rede pública de ensino.

Em relação a postura da SME-Rio, que além de não efetivar o acesso universal, ainda optou num privilegiamento das grandes redes varejistas, em detrimento da agricultura familiar, consideramos válido apresentar o registro da ata sobre a situação em questão:

A conselheira Margarete Carvalho Teixeira (UNACOOOP) aponta que fica claro que a SME não está atendendo aos critérios de compra da agricultura familiar, posto que a modalidade de compra atual está privilegiando grandes empresas do ramo varejista e as cooperativas com contrato assinado com a SME não estão sendo acionadas e avalia a possibilidade de uma intervenção judicial para que se cumpram os contratos assinados. Crítica também a não universalidade no acesso à alimentação, bem como a não priorização da agricultura familiar. Avalia que a pauta de SAN vem sendo desvalorizada no município do Rio de Janeiro nos últimos anos. A conselheira Susana Moreira Padrão (Instituto de Nutrição/UERJ) avalia que todo esse movimento da SME é orientado para postergar o atendimento universal aos estudantes da rede pública de ensino e cabe ao Consea-Rio continuar cobrando e pressionando por respostas. Registra que o município do Rio de Janeiro nunca comprou da agricultura familiar mais que 8% a 10% dos 30% que é o percentual mínimo. Outros conselheiros e participantes apontaram também que os kits tinham produtos fora da validade e estragados.

A partir do apresentado, podemos compreender que para além da pandemia, as ações da SME-Rio, em relação as diretrizes do PNAE, principalmente sobre a destinação de verba para aquisição da agricultura familiar, já eram pontos de atenção e precisavam ser priorizados pela gestão municipal a fim de se assegurar a efetivação do PNAE conforme preconizado em sua legislação reguladora.

Na reunião realizada em 11/08/2020 o cenário não teve significativas alterações quanto a falta de transparência e diálogo por parte da SME na tentativa de resolução da questão e denúncias referentes a má qualidade dos alimentos ofertados e alunos não alcançados pelas ações até então implementadas. Todavia, um dado que foi apresentado pelo conselho e merece destaque é referente a verba destinada para educação.

Do montante de R\$ 50,8 milhões de reais liberados para o ano letivo de 2020, apenas R\$ 18 milhões haviam sido executados até 31/07/2020. Considerando que a não utilização da verba não garantia um respaldo legal para as questões como a não absorção dos produtos da agricultura familiar e a não universalização do acesso, novamente foi pontuado em reunião posicionamento do FNDE de glosar a prestação de contas da prefeitura caso não fossem solucionadas questões apresentadas.

Conforme mencionamos anteriormente, em agosto de 2020 teve início a distribuição do cartão alimentação, no valor de R\$ 54,24 (cinquenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), de forma ampliada a todos os alunos da rede municipal de ensino. Na ata da reunião de 25/08/2020 é registrado o processo de repasse do cartão, mas com alguns apontamentos sobre a decisão judicial que optou em acatar o posicionamento da Defensoria e não o do Ministério Público. Um dos apontamentos foi a impossibilidade de fornecimento de alimentos oriundos da agricultura familiar nesse formato de distribuição através da recarga dos valores em cartões magnéticos.

Sobre definição da quantia da recarga, consta registrado em ata que a definição do valor foi possível devido a um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC - entre a Defensoria Pública, Ministério Público e Prefeitura Municipal. Todavia, o conselho reconhece que tal escolha vai de encontro ao estabelecido pela lei do PNAE e pontua uma ausência, por parte dos órgãos de controle e fiscalização da legislação, para que se cumprisse a premissa de se priorizar a distribuição de alimentos *in natura* oriundos da agricultura familiar.

Ainda em relação aos cartões, um fato que é registrado em ata e não foi identificado no levantamento de dados nas mídias oficiais da SME-Rio, é sobre a origem dos recursos para as recargas. Segundo registro em ata o recurso que foi disponibilizado nos cartões não era oriundo do PNAE, posto que os recursos do PNAE não poderiam ser revertidos em voucher ou cartões de alimentação. No entanto, o Consea-Rio não teve ciência sobre a fonte destes recursos e chegou a supor que o TAC pode ter sido aceito pelos órgãos de controle e fiscalização da lei, devido a liminares que diversas prefeituras obtiveram no período pandêmico para não fornecimento de alimentação escolar durante a pandemia.

Consta também em ata o posicionamento de um dos conselheiros em relação as consequências que o não cumprimento da legislação vigente, com relação a este tema, poderiam acarretar, isto é, a decisão da gestão municipal estava passível de impugnação das contas do município, uma vez que o valor ofertado estava bastante aquém do que a prefeitura já teria recebido de recursos oriundos do FNDE para o ano de 2020.

Uma questão contraditória é que, apesar do valor não garantir a aquisição de uma cesta básica, a decisão e definição do valor em cartão foi acatada pelos responsáveis dos alunos sem resistência. Sobre essa situação foi constada a seguinte observação em ata:



Os pais passaram a preferir o cartão por conta da péssima organização da prefeitura na distribuição das cestas de alimentos, contando com atrasos, aglomerações, insuficiência de itens e a não universalização do acesso.

Sobre o posicionamento da gestão municipal o conselho evidencia, novamente, que já era esperada tal postura da prefeitura, no sentido de argumentar falta de logística e afins para não universalizar o acesso a alimentação escolar. Entretanto, a SME-Rio não considerou iniciativas que poderiam ter sido uma saída para garantia de acesso aos alimentos in natura produzidos pela agricultura familiar, como a dos profissionais do SEPE que se voluntariaram para um mutirão de entrega de alimentos ou a indicação de um "cartão feira".

Esta última ata disponibilizada é finalizada com a ratificação do conselho em se manter pautado na necessidade do fornecimento de kits ou cestas de alimentos, considerando esta a forma mais viável de garantir aos estudantes o recebimento de alimentos de qualidade.

Em relação a entrevista com a conselheira, optamos por uma entrevista semiestruturada, composta por quatro perguntas norteadoras. Considerando que já tínhamos tido acesso as atas produzidas pelo Consea-Rio, buscamos através desse contato direto com a conselheira obter maiores informações sobre as percepções que ela teve em relação aos maiores desafios enfrentados pelo Consea-Rio no processo de garantir a efetivação do PNAE no município do Rio de Janeiro.

Ao ser questionada sobre como se deu a participação do Consea-Rio no processo de construção e decisão das estratégias do PNAE, ela pontua inicialmente que, apesar do responsável pela execução do programa na SME-Rio compor o grupo de conselheiros do Consea-Rio o diálogo com a secretaria era algo conflituoso e não existia uma relação colaborativa da SME-Rio para viabilizar as informações necessárias para avaliação e colaboração do conselho.

É pontuado também que essa dificuldade de acesso as informações não foi algo específico do período pandêmico, mas é uma característica de uma relação não favorável à colaboração da gestão municipal com os conselhos. Tal postura acarretou a necessidade de o Consea realizar uma ação contundente via suporte do Ministério Público e da Defensoria.

Nesse sentido, em resposta a primeira pergunta, a conselheira avalia que, apesar do Consea ser um conselho consultivo, este se colocou enquanto espaço para discussão e construções coletivas, trazendo como facilitador para esse processo a

mudança de seu calendário de reuniões, que deixou de ser mensal e passou a ser quinzenal no ano de 2020. Todavia, não houve um movimento colaborativo da SME-Rio que culminou em uma impossibilidade de maior participação do Consea-Rio na construção das estratégias.

Em relação a garantia do princípio da universalização do direito a alimentação escolar, a entrevistada avalia que a prefeitura postergou o quanto pode para viabilizar ações que contemplassem a todos os alunos da rede municipal. Identifica que a falta de proatividade da SME-Rio foi a principal causa para a abertura do inquérito civil contra a Prefeitura. A conselheira relata também que em uma das reuniões o conselheiro **RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DO PNAE** questionou aos demais conselheiros: “Mas afinal porque vocês estão tão preocupados com o PNAE?”.

Considerando que a alimentação escolar, ainda é para muitas crianças a única refeição garantida no dia; que a situação da pandemia evidenciou uma ausência de políticas de garantia da SAN; e que as taxas de desemprego/desocupação (formal e informal) bateram recordes nesse período, tal posicionamento do conselheiro retratam não apenas o desconhecimento de uma realidade posta, mas também um descompromisso e falta de posicionamento ético sobre a gravidade da situação vivenciada por inúmeras famílias e crianças, não apenas no município do Rio de Janeiro, mas em todo o país.

Já não bastasse a indignação que tal questionamento nos proporciona, outro fato apresentado pela conselheira entrevistada é que este “gestor” se mantém no cargo de responsável pela execução do PNAE há muitos anos. Mesmo com a mudança de governos e direção da SME-Rio ele se mantém enquanto gestor e executor do programa. A conselheira acredita que essa manutenção evidencia que a SME-Rio e a Prefeitura ainda não compreendem o propósito do PNAE e sua importância para inúmeros alunos e famílias – de alunos e agricultores.

Quando questionada sobre quais foram os principais desafios para o conselho no processo de deliberação das escolhas pela Prefeitura do Rio, a dificuldade de acesso a informações é apresentada como uma das principais dificuldades, mas que não foi algo exclusivo do período pandêmico. Outra questão identificada pela conselheira foi que, apesar do Conselho ter construído um documento onde foi apresentada a estratégia de garantir a aquisição de alimentos nos contratos vigentes com cooperativas, e a distribuição ser realizada em outros espaços - equipamentos

da Assistência Social, Feiras Livres etc. – esta não foi levada em consideração pela SME-Rio.

Um agravante nessa situação foi a acusação, realizada pela SME-Rio, de que o Consea estaria privilegiando, e sendo nepotista, ao escolher cooperados que já possuíam contrato com a prefeitura. A conselheira esclarece que tal acusação além de sem cabimento, evidencia a dificuldade de acesso as informações junto a Secretaria, uma vez que a indicação “limitada” a cooperativa já contratada se deu pela não disponibilização de dados das demais cooperativas que possuem cadastro junto à SME-Rio.

A conselheira apresenta que a proposta do Consea, além de seguir as orientações do FNDE também levou em consideração a preocupação em relação ao contrato com os agricultores que por terem sido suspensos trouxeram graves problemas na garantia de sobrevivência dessas famílias, devido ausência de renda. Informa também que até a dificuldade de logística da prefeitura foi levada em consideração, uma vez que os agricultores se dispuseram a fazer entregas, todavia a proposta foi refutada pela gestão municipal sem argumentos plausíveis.

No que diz respeito à opção pela distribuição de cartões em vez de cestas básicas, a conselheira observa que a decisão judicial foi tomada devido à falta de comprometimento da Prefeitura em garantir as ações necessárias e urgentes exigidas pela situação. Durante esse período, o Consea recebeu inúmeras denúncias de responsáveis por alunos, o que levou à realização de audiências públicas, além da disponibilização de canais, pelo Ministério Público e pela Defensoria, para também receber essas denúncias.

Como já mencionado, a situação de urgência gerou um conflito entre o MP e a Defensoria Pública, na definição da melhor estratégia a ser realizada pela gestão municipal. Segundo a conselheira, o receio do MP era que ocorresse uma distorção do PNAE, mesmo se considerando as possibilidades que o FNDE permitiu no período pandêmico. Todavia, a Defensoria, ao acatar as justificativas de dificuldade logística apresentadas pela Prefeitura, e por considerar que a distribuição de cartões seria a forma mais ágil e de menor custo, definiu esta opção como estratégia a fim de garantir o acesso a todos os alunos.

Sobre ser a forma mais barata, já apresentamos os apontamentos do Tribunal de Contas que revela que essa não pode ser considerada a opção mais eficiente. Não obstante, tendo em vista o valor ínfimo que foi pactuado para recarga mensal, a

conselheira ratifica a compreensão apresentada anteriormente que o valor era insuficiente e não dava condições de uma substituição efetiva, considerando o que era fornecido nas cestas básicas ou nas refeições escolares, conforme podemos observar na tabela a seguir com a descrição de um dos cardápios semanais ofertados aos alunos.

Imagem 23 – Cardápio da alimentação escolar SME-RJ

|                     | <b>Refeição Láctea (manhã)</b>            | <b>Almoço</b>                                                                     | <b>Lanche I (tarde)</b>                                                |
|---------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>2ª<br/>feira</b> | Leite batido com maçã<br>Biscoito salgado | Feijão<br>Macarrão bem querer<br>Sobr. fruta                                      | Leite batido com banana                                                |
| <b>3ª<br/>feira</b> | Leite batido com banana, mamão e<br>aveia | Arroz<br>Feijão<br>Frango brasileiro<br>Sobr. fruta                               | Leite batido com banana e aveia                                        |
| <b>4ª<br/>feira</b> | Leite com café<br>Biscoito doce           | Arroz com cenoura<br>Feijão<br>Isclas de fígado<br>Batata refogada<br>Sobr. fruta | Leite batido com iogurte natural, banana e<br>maçã<br>Biscoito salgado |
| <b>5ª<br/>feira</b> | Leite batido com banana e aveia           | Arroz<br>Feijão<br>Frango colorido<br>Sobr. fruta                                 | Leite batido com banana, mamão e aveia                                 |
| <b>6ª<br/>feira</b> | Iogurte<br>Biscoito doce                  | Arroz com couve<br>Feijão<br>Picadinho de carne<br>Farofa<br>Sobr. fruta          | Leite com café<br>Biscoito doce                                        |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, 2019.<sup>71</sup>

A utilização dos cartões nas grandes redes varejistas também foi apresentada pela conselheira como um ponto de questionamento, tanto do conselho como dos responsáveis dos alunos, visto que a agricultura familiar não foi contemplada como fornecedora e o valor disponibilizado era incompatível com os valores de mercado de itens básicos e fundamentais para a alimentação das crianças, situação que se tornou ainda mais complexa com o aumento dos preços no período pandêmico.

A última pergunta, foi referente aos principais fatores que condicionaram a decisão da Prefeitura em optar pela troca de estratégias (cestas por cartões), a conselheira pontua que a dificuldade de logística na distribuição foi apresentada como principal justificativa. Menciona também que apesar de existirem recursos disponíveis, estes não foram devidamente utilizados, visto que sobraram recursos do FNDE que acabaram sendo repassados para gestão seguinte.

Em espaço aberto para que a conselheira apresentasse questões que considerava relevantes e que não foram contempladas nas perguntas, ela salienta

<sup>71</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/merenda-cardapio-original>. Acesso em: 06 abr. 2024.

que, para além da pandemia, a SME-Rio ainda não conseguiu apreender o propósito do PNAE. Relata que toda a cadeia de fornecimento e cumprimento do PNAE tem muitos problemas.

Dentre os pontos de maior tensão ela apresenta que há 12 anos a gestão municipal não cumpre a destinação mínima de 30% para aquisição de itens produzidos pela agricultura familiar e que são recorrentes denúncias referentes a dispensação de ultraprocessados e ausência de suporte para as trabalhadoras responsáveis pela preparação dos alimentos (equipamento de proteção individual – EPI, treinamento e uniforme, por exemplo).

Sobre a troca de refeições por ultraprocessados, relaciona a maior incidência dessas situações com o desmonte que o setor de nutrição, que era muito bem-organizado, vem sofrendo de forma paulatina e que acarretou uma redução do número de nutricionistas que participam da execução do PNAE, ficando a cargo de outros profissionais da SME-Rio alguma das ações antes realizadas por essa categoria.

Sobre a dificuldade de acesso as informações necessárias para discussão, planejamento e avaliação de ações referentes ao PNAE, a conselheira sinaliza que outros conselhos, como o CECANE por exemplo, também encontram dificuldades de acessar informações sobre a execução orçamentária do programa. Relata que é comum que sejam compartilhados links de arquivos com informações de difícil compressão, sendo muitas vezes necessário que os conselheiros solicitem suporte de vereadores da câmara para conseguir acesso aos dados necessários.

Por fim, destacou que a maior contribuição das ações do Consea-Rio foi desempenhada por seu papel no processo de cobrança e correlação de forças com a SME-Rio e Prefeitura, visando assegurar o respeito e a efetivação dos direitos dos alunos por parte da administração municipal. Embora a atuação do conselho seja consultiva e não deliberativa, entende que, ao se engajar em um esforço coletivo, o conselho criou possibilidades de ações mais eficazes que poderiam ter sido alcançadas se a gestão municipal tivesse adotado uma abordagem mais sensível à urgência e às dificuldades impostas na ocasião.

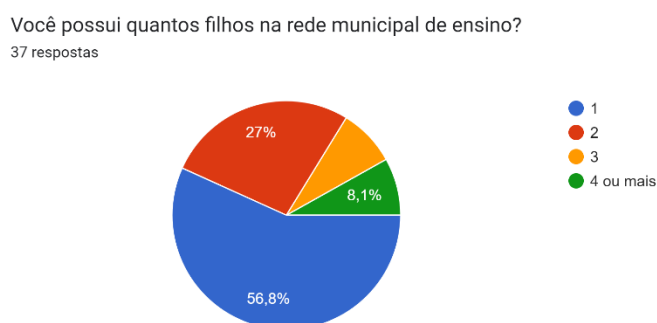
Cabe agora nos debruçarmos sobre a percepção dos responsáveis dos alunos, sobre as ações implementadas pela gestão municipal.

### 3.2.3 Execução do PNAE sobre a perspectiva dos responsáveis dos alunos da rede municipal de ensino

No intuito de buscar informações dos responsáveis de alunos da rede municipal, sobre a percepção destes em relação as ações da SME-Rio/Prefeitura no período em questão, divulgamos um questionário online (*Google Forms*) com 12 perguntas múltipla escolha. Para além da análise das ações da SME, o questionário buscou outras informações como o quantitativo de crianças (alunos) na família e se houveram impactos na renda familiar no período pandêmico.

No que diz respeito ao número de crianças, observou-se que 21 famílias (56,8%) tinham apenas um filho matriculado na rede municipal de ensino, 10 famílias (27%) tinham dois filhos matriculados, enquanto 6 famílias (16,2%) tinham três ou mais filhos matriculados, como demonstrado no gráfico seguir.

Gráfico 1 – Quantidade de filhos na rede municipal de educação nas famílias analisadas



Fonte: autora, 2024.

A importância de se identificar o quantitativo de crianças que compõe as famílias está na relação intrínseca de que famílias com crianças com menos de 10 anos de idade são as que mais sofreram com o aumento da fome no País. Cabe destacar que a rede municipal de ensino, considerando creches até o 9º ano do ensino fundamental (regular), recebe crianças da faixa etária de 6 meses até 14 anos de idade.

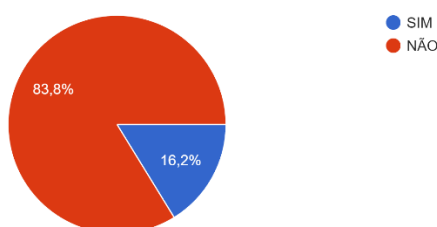
De acordo com o inquérito da Rede Penssan sobre a pandemia, 37,8% dos domicílios, onde moram crianças dessa faixa etária, encontravam-se em insegurança alimentar grave ou moderada em 2022. O percentual é maior do que a média nacional,

de 30,7%, considerando a soma dos 15,2% dos brasileiros que estão em insegurança alimentar moderada e dos 15,5% em insegurança alimentar grave.

Em seguida, questionamos os responsáveis sobre o alcance das ações realizadas pela SME-Rio no período em que as aulas estavam suspensas, para garantia da alimentação escolar. Nesse ponto apenas 6 famílias (16,2%) declararam ter tido acesso em todo o período. Em contrapartida, 31 famílias (83,8%) declararam que em algum momento não tiveram acesso as estratégias da SME.

Gráfico 2 – Acesso à alimentação escolar no período pandêmico

Seu(s) filhos(as) teve/tiveram acesso a alimentação escolar durante todo o período de suspensão das aulas?  
37 respostas

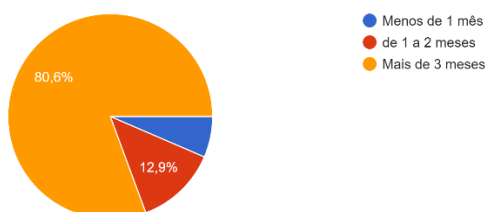


Fonte: autora, 2024.

Sobre o período em que ficaram sem receber a alimentação escolar, 25 famílias (80,6%) relataram que tiveram seu direito violado por mais de 3 meses, 4 famílias (12,9%) ficaram sem esse suporte por até 2 meses, e 2 famílias (6,5%) passaram menos de 1 mês sem assistência da SME-Rio.

Gráfico 3 – Tempo sem acesso à alimentação escolar

Caso a resposta da pergunta anterior tenha sido NÃO, quanto tempo ficou sem acesso a alimentação escolar?  
31 respostas

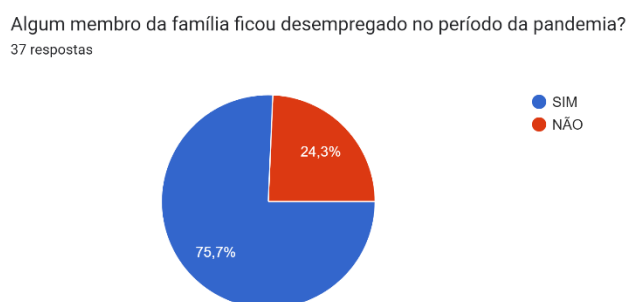


Fonte: autora, 2024.

Diante do significativo número de famílias que enfrentaram uma falta de assistência da SME-Rio por mais de 3 meses, é compreensível a necessidade de ações/intervenções judiciais motivadas pela pressão dos responsáveis de alunos, para que a prefeitura apresentasse ações que atingissem de forma universal a todos os alunos da rede municipal de ensino.

Considerando todas as dificuldades que a suspensão das aulas trouxe para essas famílias, uma das que se mostra mais fundamental analisar foi a de como renda dessas famílias se manteve durante esse período. Isso é particularmente importante, pois a ausência de suporte da SME-Rio resulta em um aumento dos gastos com a alimentação dessas crianças, que agora estão em casa em período integral. Nesse sentido, perguntamos aos responsáveis se algum membro da família ficou desempregado no período da pandemia.

Gráfico 4 – Desemprego no período pandêmico



Fonte: autora, 2024.

Como podemos notar, das 37 famílias em análise, 28 delas (75,7%) experimentaram uma redução em sua renda devido à perda de emprego por parte de pelo menos um de seus membros. Diante dessa constatação, torna-se ainda mais claro que o questionamento "Mas afinal, por que vocês estão tão preocupados com o PNAE?" reflete uma falta de compreensão da realidade e do compromisso com a subsistência de inúmeros alunos. Isso é particularmente relevante, uma vez que a situação dessas famílias, representada aqui, é apenas uma pequena amostra do número de estudantes na rede e do total de desempregados durante o período da pandemia na cidade do Rio de Janeiro.

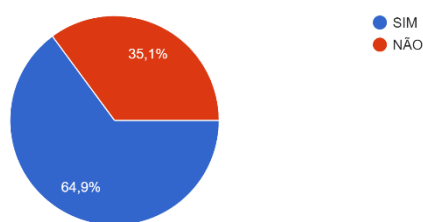
Além disso, a situação de desemprego teve impactos diretos na capacidade das famílias de garantir sua sobrevivência e cobrir despesas essenciais, como



alimentação e moradia. Quando questionadas sobre as dificuldades de manter a compra de alimentos em quantidade suficiente durante a pandemia, 24 famílias (64,9%) relataram enfrentar desafios, enquanto 13 famílias (35,1%) afirmaram que não tiveram problemas nesse aspecto.

Gráfico 5 – Manutenção da alimentação familiar no período pandêmico

Sua família teve dificuldades em manter a compra de alimentos, em quantidade suficiente, no período pandêmico?  
37 respostas



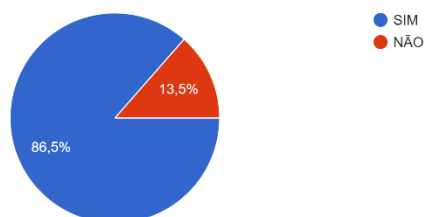
Fonte: autora, 2024.

Sobre a aquisição de alimentos, é importante que tenhamos a clareza de que a quantidade não necessariamente irá garantir uma qualidade desta alimentação. Tendo em vista o significativo aumento de desempregados e desempregadas no período pandêmico e o aumento dos preços dos alimentos, não é de se surpreender que as escolhas na hora da compra não poderão estar centradas no valor nutricional dos alimentos, mas sim na possibilidade de se comprar mais por menos. Se não estivermos atentos a essas questões, corremos o risco de, mais uma vez, culpabilizar os indivíduos pelas “escolhas erradas” conforme evidenciamos anteriormente.

Não obstante, acreditamos que o número apresentado anteriormente não foi tão drástico, devido ao amplo alcance e impacto que o Auxílio Emergencial teve para as famílias. Em relação ao acesso ao referido auxílio, 32 famílias (86,5%), dentre as que participaram de nossa pesquisa, informaram que algum membro da família teve acesso ao Auxílio Emergencial, enquanto apenas 5 (13,5%) famílias não tiveram nenhum contemplado. Nesse contexto, atribuímos à extensa abrangência dessa iniciativa federal a mitigação da dificuldade enfrentada pelas famílias dos alunos que não puderam acessar integralmente as medidas da SME-Rio.

### Gráfico 6 – Acesso ao auxílio emergencial

Algum membro da família teve acesso ao auxílio emergencial no período da pandemia?  
37 respostas

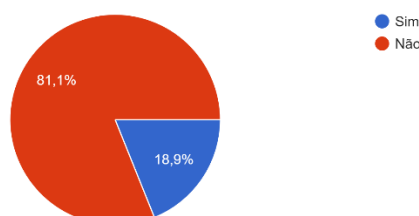


Fonte: autora, 2024.

Entendemos também que a importância do Auxílio Emergencial se reflete no número de famílias que apresentaram a necessidade de buscar os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) para obtenção de alimentos (cesta básica). Dentre as respostas recebidas, apenas 7 (18,9%) relataram ter buscado o equipamento, enquanto 30 famílias (81,1%) não precisaram solicitar esse suporte.

### Gráfico 7 – Necessidade de acesso ao CRAS no período pandêmico pelos responsáveis de alunos da SME-RJ

Você precisou procurar o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) no período da pandemia pra conseguir alimentos?  
37 respostas



Fonte: autora, 2024.

Além disso, podemos considerar, a partir das falas da entrevistada do Consea-Rio e do pequeno número de famílias que buscaram o CRAS, que as políticas de Assistência Social e Educação não buscaram formas de intervenção em conjunto. Considerando que o Consea-Rio possui representantes das Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Educação, entendemos que haveria inúmeras possibilidades de ações conjuntas, como por exemplo, a utilização dos CRAS para a distribuição de cestas básicas, conforme proposto pelo Consea-Rio, com suporte da

Saúde para contenção dos riscos de contágio e das equipes da Assistência Social para avaliação de casos de maior vulnerabilidade e violação de direitos.

Sobre as situações de violação de direitos, apesar de extrapolar o objetivo deste trabalho, entendemos ser fundamental pontuar que a utilização de estratégias entre Educação, Saúde e Assistência Social também favoreceriam potencialmente o acesso e o reconhecimento de mulheres e crianças vítimas de violência. Sendo a escola um dos principais locais onde se identifica situações de violência contra crianças e adolescentes, o fechamento desses espaços impacta diretamente na proteção desses indivíduos.

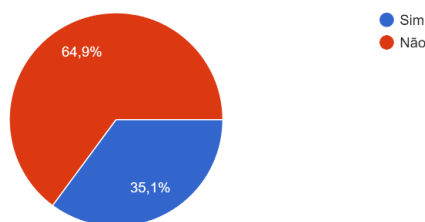
Segundo o 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2020 foi um ano em que, apesar das medidas de isolamento social, apresentou um aumento de 4% das mortes violentas em todas as idades e, ao tratar de crianças e adolescentes, essa realidade também se apresentou. Em 2020, ao menos, 267 crianças de 0 a 11 anos e 5.855 crianças e adolescentes de 12 a 19 anos foram vítimas de mortes violentas intencionais. Ou seja, trata-se de 6122 crianças e adolescentes que morreram por causas violentas. Se comparado ao ano de 2019, esse número significa um aumento de 3,6% nas mortes violentas, sendo que o grupo etário de 0 a 11 anos apresentou aumento de 1,9% e o de 12 a 19, aumento de 3,6% (REINACH, 2020).

Deste modo, a pandemia da COVID-19, em decorrência da necessidade de isolamento social, traz também como consequência o agravamento da violência contra as mulheres e crianças e a redução na oferta e procura pelos serviços de apoio às vítimas, particularmente nos setores de assistência social, saúde, segurança pública e justiça, pois as vítimas não buscavam os serviços em função do medo e controle do agressor e do risco de contágio (VIEIRA *et al.*, 2020).

Para identificarmos as percepções sobre o acesso e o impacto das ações da SME-Rio, que tiveram um maior enfoque de publicidade pela prefeitura (Cesta Básica e cartão), buscamos levantar o quantitativo de famílias que conseguiram recebê-los. Sobre o acesso a cesta básica que foi distribuída pela SME-Rio, as respostas apresentadas reafirmam a percepção de que o número de cestas distribuídas foi insuficiente, visto que das 37 famílias que participaram da pesquisa, apenas 13 (35,1%) informaram ter recebido, enquanto 24 famílias (64,9%) não receberam nenhuma cesta da SME-Rio no período pandêmico.

### Gráfico 8 – Entrega de cestas básicas pela SME-RJ

Você recebeu cesta básica pela Secretaria de Educação no período da pandemia?  
37 respostas

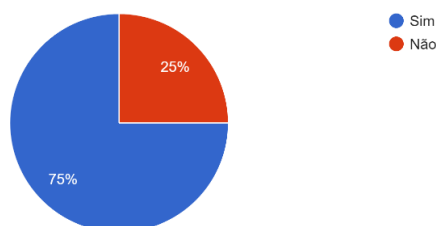


Fonte: autora, 2024.

A abrangência já é maior quando analisamos o recebimento dos cartões. É fundamental ressaltar que a prefeitura disponibilizou duas modalidades de cartões: o Cartão Alimentação, no valor de R\$ 100,00, para aquisição de cestas básicas, e o Cartão para Compras, no valor de R\$ 54,25. O levantamento de dados concentrou-se na modalidade para compras, que foi a recomendada pela Defensoria Pública. Das 36 respostas coletadas, 27 famílias informaram que receberam o cartão (75%), enquanto 9 famílias (25%) não tiveram acesso a ele. Essa situação reitera que, apesar da ordem judicial determinando que todos os alunos deveriam ter acesso, alguns não conseguiram efetivar esse direito.

### Gráfico 9 – Entrega do cartão para compras pela SME-RJ

Você recebeu o cartão para compras pela Secretaria Municipal de Educação?  
36 respostas



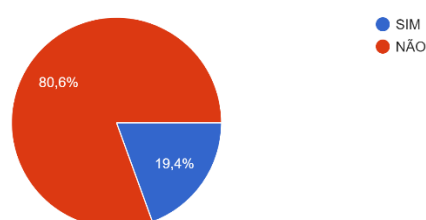
Fonte: autora, 2024.

No que diz respeito à quantidade e qualidade das ações implementadas pela SME-Rio, observou-se que 29 famílias (80,6%) identificaram problemas na forma como a alimentação foi provida, enquanto apenas 7 famílias (19,45%) expressaram satisfação. Esse dado reforça o que foi apresentado anteriormente acerca do grande volume de reclamações e denúncias recebidas, tanto pelo Consea-Rio quanto pelo

Ministério Público e/ou Defensoria, relacionadas à qualidade dos alimentos oferecidos, bem como à impossibilidade de adquirir uma quantidade suficiente de alimentos com o valor disponibilizado para a alimentação dos alunos.

Gráfico 10 – Percepção sobre a quantidade de alimentos prestada pela SME-RJ

Você acha que a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro garantiu uma quantidade de alimentos suficiente e de qualidade?  
36 respostas

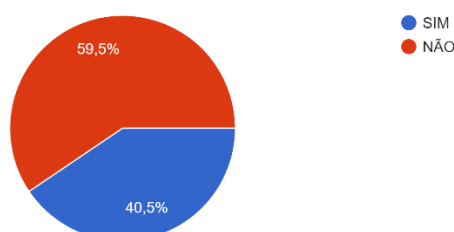


Fonte: autora, 2024.

Por fim, considerando a “preocupação” da SME-Rio de que a “AJUDA” ofertada era somente para os alunos e não para o consumo de mais membros da família, buscamos através de duas perguntas verificar se realmente houve um “uso indevido” da alimentação ofertada nesse período. Nesse sentido, perguntamos se através das ações implementadas pela SME-Rio, as famílias tiveram alguma redução nos gastos com a alimentação familiar e se o que foi ofertado conseguia suprir as necessidades de mais algum membro da família.

Gráfico 11 – Impactos da manutenção da alimentação escolar no período pandêmico

Você acha que a manutenção da alimentação escolar, mesmo sem aulas presenciais, permitiu que houvesse uma redução nos gastos com a alimentação da família?  
37 respostas

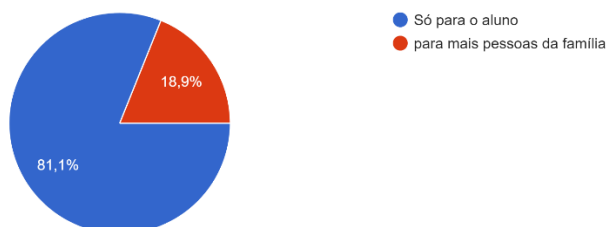


Fonte: autora, 2024.

## Gráfico 12 – Impactos da manutenção da alimentação escolar no período pandêmico II

Você acha manutenção da alimentação escolar nesse período de pandemia ajudou a garantir a comida para mais pessoas da família ou só para o aluno?

37 respostas



Fonte: autora, 2024.

Conforme podemos observar nos gráficos, diferença entre o número de famílias que a manutenção da alimentação escolar não gerou redução de gastos é consideravelmente próximo para as que sentiram uma redução. Enquanto para 22 famílias (59,5%) não foi perceptível uma redução, 15 famílias (40,5%) disseram que o que foi dispensado pela SME-Rio auxiliou de alguma forma. Já quando o questionamento é se o ofertado garantiu a alimentação de mais alguém além do aluno, temos uma nítida discrepância, sendo 30 famílias (81,1%) dizendo que foi apenas para o aluno e 7 famílias (18,9%) pontuando que mais algum membro da família conseguiu usufruir de algo ofertado pela SME-Rio.

Compreendemos que essa situação revela um recrudescimento da vulnerabilidade enfrentada por essas famílias durante a pandemia. Mesmo diante dos valores limitados fornecidos pela SME-Rio, que em sua maior parte só atendia (minimamente) ao aluno, esses recursos conseguiram fazer a diferença na rotina de, no mínimo, 15 famílias. Diante do que foi apresentado, acreditamos que a preocupação da SME-Rio não deveria se concentrar na "identificação de quem fará uso" do direito, mas sim em garantir a universalização do acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade, conforme é preconizado pelo PNAE e foi orientado no período pandêmico pelo FNDE, tanto para os alunos quanto para as famílias que dependem da agricultura familiar para sua subsistência.

Nesse momento, a partir de tudo que foi apresentado, cabe fazermos uma leitura dos dados coletados a partir do referencial teórico escolhido para fundamentar esta pesquisa.

### 3.3 Apontamentos necessários pela perspectiva do Serviço Social

*“Fome é fome, mas a fome que se sacia com carne cozida, comida com garfo e faca, é uma fome diversa da fome que devora carne crua, com mão, unha e dente”.  
(Karl Marx, Grundrisse)*

Com base na discussão teórica apresentada e nos dados coletados, é relevante destacar algumas questões pertinentes que o Serviço Social pode abordar, partindo da premissa de que a fome e outros níveis de insegurança alimentar são expressões autênticas da questão social e, portanto, constituem objetos de intervenção para o Serviço Social.

Conforme apresentado por Marx (2011 *apud* MACÁRIO, 2013) a fome e a forma como o homem responde à fome tem uma determinação social, isto é “a própria fome é alterada na sua forma natural, em virtude da ação social dos homens”. Nesse sentido, é de suma importância para este debate a compreensão de que é a propriedade privada dos meios de produção que nos conduz e mantém no paradoxo da fome em escala social, mesmo numa época de predomínio de produção em abundância.

Sendo assim, reconhecer o fato de que a regulamentação social da posse da comida e seus efeitos biológicos (desnutrição, obesidade, fome etc.) são resultado e parte constitutiva do modo de produção capitalista é fundamental para uma análise que consiga transpor as respostas/soluções rasas e pontuais que, em sua maioria, se limitam a uma culpabilização da classe trabalhadora alegando que esta não sabe fazer as devidas escolhas, ou não se esforça o suficiente, ou não sabe administrar sua (ínfima) renda e etc. Esta percepção, por permear a formação do Serviço Social, pode potencializar as ações dessa categoria profissional na viabilização de direitos, dentre eles o da alimentação.

A dependência da alimentação escolar, as vezes como única refeição garantida no dia, de inúmeros alunos da rede pública de ensino reflete uma insuficiência de políticas sociais que intervenham de forma efetiva na garantia do direito a alimentação de crianças/adolescentes e suas famílias. O debate de Marx (2013) e Fontes (2010) é crucial para a devida caracterização da razão e das consequências que a expropriação, seja ela primária ou secundária, traz no cotidiano daqueles que dependem da venda da sua força de trabalho para garantir sua subsistência.

A importância para a sobrevivência das famílias de valores irrisórios, como o do cartão disponibilizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, ou a ausência de suporte para além da renda obtida nas atividades laborativas, evidencia a ausência de políticas sociais mais robustas, para além dos programas de transferência de renda já existentes. O recrudescimento de direitos trabalhistas, a flexibilização do mercado de trabalho e o sucateamento e privatização das políticas sociais existentes são algumas das formas que a expropriação capitalista potencializa o crescimento da miséria e possibilita deste modo vivenciarmos, simultaneamente, o desespero de pessoas revirando lixo para conseguir o que comer e a rede privada de bancos alcançar uma margem de lucros de R\$ 132 bilhões em 2021<sup>72</sup>.

Cabe ainda evidenciarmos o papel do Estado nesse ciclo de miséria e fome que se perpetua ao longo da história de nosso país. Conforme análise assertiva de Josué de Castro, a fome é um problema que se mantém por escolhas/decisões políticas, e em nossa pesquisa isso fica nitidamente evidenciado na fala de nossa entrevistada que pontua a influência de decisões políticas para que o PNAE não seja devidamente efetivado, muito antes da pandemia, no município do Rio de Janeiro.

Ações como a não efetivação do mínimo, garantido em lei, de aquisição de itens da agricultura familiar, as tentativas de inserção de alimentos ultraprocessados na alimentação escolar, a não utilização devida dos recursos públicos para garantir uma alimentação de qualidade e em quantidades suficientes são exemplos do uso de mecanismos a favor do capital, cancelados pelos representantes do Estado, em detrimento das necessidades sociais. Não obstante, as tentativas de não garantir a universalização do acesso ao PNAE também reforçam a faceta que políticas sociais adquirem na contemporaneidade, isto é, busca-se que estas se tornem cada vez menos universais e mais focalizadas.

É importante ressaltarmos que, em sua maioria, o público que irá compor a rede pública de ensino é a mesma que se insere como beneficiários das políticas assistenciais hoje vigentes. Não é mera coincidência que um dos requisitos para obtenção do Bolsa Família é a presença regular das crianças na escola da rede pública. Nesse sentido, a aprovação da lei 13.935, de 2019, que prevê a presença de assistentes sociais e psicólogos, como parte do quadro técnico das unidades de

---

<sup>72</sup> Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/08/09/mesmo-com-pix-bancos-lucram-r-132-bilhoes-em-2021-49-a-mais-que-em-2020.htm>. Acesso em: 06 abr. 2024.



ensino, reforça a necessidade, importância e potencialidades do assistente social nesses espaços.

Apesar das diversas oportunidades de intervenção e do papel privilegiado no exercício profissional, onde o Serviço Social se envolve em processos de resistência e estabelece alianças estratégicas em direção a um projeto societário alternativo, ainda não se percebe uma presença significativa de produções do Serviço Social abordando a questão da fome<sup>73</sup>. Compreendendo que esse tema é intrínseco a demais questões de extrema relevância para a categoria como trabalho, expropriação, políticas sociais, gênero, reforma agrária dentre outros, coloca-se para a profissão como tarefa primordial apropriar-se de debates já fecundos por autores como Josué de Castro e partir para ações e intervenções que, para além da situação pandêmica, coloquem em evidência a necessidade de superarmos esse sistema que produz e reproduz o flagelo da fome.

---

<sup>73</sup> Com a pandemia e a exacerbação do problema da insegurança alimentar, o Serviço Social apresenta uma retomada ao debate da fome, todavia, considerando que essa problemática é uma das principais e mais severa expressão da Questão Social, entendemos que este deveria ser um tema de abordagem mais robusta pela categoria, conforme verificamos em outras áreas como na nutrição por exemplo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: VACINA NO BRAÇO E COMIDA NO PRATO - OS DESAFIOS PARA UM BRASIL PÓS-PANDÊMICO**

A história da alimentação escolar no Brasil e sua evolução até o PNAE, conforme o conhecemos hoje, evidenciam sua importância e magnitude enquanto Política Social que se consolidou como uma das principais formas de intervenção do Estado Brasileiro no combate a fome infantil e juvenil. Para além do combate à fome, o PNAE é um dos programas mais emblemáticos na história de políticas sociais do Brasil e suas múltiplas finalidades, para além da alimentação adequada e saudável do público infantil, revelam sua relevância. Esta é explicitada novamente no período pandêmico, apesar de todos os desafios para sua execução, como principal, quiçá única, forma de garantir a alimentação dos mais de 40 milhões de alunos da rede pública no país.

Reconhecemos que, através dos objetivos alcançados nessa pesquisa, no sentido de analisar as ações efetivadas pela SME-Rio, podemos concluir que, apesar de todos os apontamentos aqui realizados em relação as falhas e omissões da SME-Rio no processo de viabilização do direito à alimentação escolar, o cenário teria sido ainda mais catastrófico caso a manutenção deste direito não tivesse sido mantida no período de suspensão das aulas. Acreditamos que a participação dos responsáveis pelos alunos e de órgãos fiscalizadores (Defensoria, Ministério Público, Tribunal de Contas e Consea-Rio) foi crucial para evitar que a falta de ação e comprometimento por parte da administração municipal persistisse por um período ainda mais longo.

Deste modo, o período pandêmico evidencia aquilo que é uma tarefa inadiável para gestão municipal, em relação a execução do PNAE, isto é, a necessidade de reconfiguração no quadro de gestores do programa, com enfoque em profissionais que respeitem as diretrizes e realmente entendam a magnitude e importância do PNAE; uma maior fiscalização para que contratos sejam firmados com fornecedores e empresas idôneos; o investimento na contratação e capacitação constante do quadro técnico; a efetivação dos valores que devem ser dispensados para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar; além de uma maior transparência e disponibilização de dados para os Conselhos (CECANE, CAE e CONSEA).

É importante sinalizarmos que em março deste ano o presidente Lula anunciou um aumento de até 39% no valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal para o Ensino Fundamental e Médio para execução do PNAE, deste modo, o

orçamento destinado à compra da alimentação escolar passará de R\$ 4 bilhões para R\$ 5,5 bilhões. Conforme mencionado anteriormente, o programa estava desde 2017 sem uma alteração/correção de valores. Nesse sentido, considerando a reconfiguração no cenário da gestão federal, em específico no quesito de investimentos para o PNAE, entendemos que a gestão municipal possui hoje melhores condições de rever os pontos aqui apresentados a fim de aprimorar a execução deste programa de suma importância para alunos e famílias cariocas.

Assim como a vitória de Lula sobre Bolsonaro, nas eleições de 2022, o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em relação a COVID-19, decretada pela OMS em maio de 2023, trouxeram um fôlego e a esperança de dias melhores. Todavia, o legado do ultraneoliberalismo de Bolsonaro ainda se mantém como uma ameaça para a democracia no Brasil. A configuração de uma bancada na Câmara dos Deputados composta por uma maioria conservadora, e conivente com os interesses e ideias de Bolsonaro, evidencia a urgência da organização da classe trabalhadora em prol da democracia e da defesa de direitos.

O slogan “comida no prato e vacina no braço” sinalizam bem os desafios que o atual governo enfrentará nessa gestão, no entanto, apesar das significativas conquistas do Programa Bolsa Família em seus mandatos anteriores, entendemos que a questão da fome precisa ser enfrentada de forma estrutural e, deste modo, não é possível que as ações do Estado se limitem a programas de transferência de renda. Se faz necessário ações de caráter mais amplo que visem questões como a garantia de condições dignas de trabalho e renda, políticas sociais universais e concomitantes ao trabalho, investimento em saúde e educação pública, reforma agrária, uso responsável de nossos recursos naturais, proteção ambiental, dentre outros.

Essas iniciativas enfrentam consideráveis obstáculos devido aos interesses do capital financeiro, além do persistente negacionismo e conservadorismo, evidenciados no aumento de casos de racismo, homofobia, feminicídios, queda nas taxas de vacinação, ataques às instituições democráticas e à Constituição Federal, entre outras situações. Nesse contexto, os desafios que se apresentam para os próximos anos no Brasil demandam a organização e a construção de consensos dentro da classe trabalhadora, em conjunto com os movimentos sociais, visando (re)construir um país onde todos tenham acesso a direitos fundamentais para uma vida digna.

Nesse contexto, o Serviço Social, como profissão orientada para intervir nas manifestações da questão social em prol da justiça social, equidade e defesa dos direitos humanos, assume a responsabilidade de estar solidariamente ao lado da classe trabalhadora, incorporando uma abordagem crítica e proativa para lidar com as demandas emergentes e os problemas estruturais da sociedade contemporânea. Essa postura é essencial para a construção e efetivação desse novo projeto societário.

## REFERÊNCIAS

ABREU, K. D. *A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

ALMEIDA, N. L. T.; ALENCAR, M. M. T. *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALPINO, T. M. A. *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, 2020.

ANDRADE, M. C. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 169-194, 1997.

ANTUNES, R. *Capitalismo pandêmico*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

ANTUNES, R. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.

AZEVEDO, D. C. Vamos, sim, falar da fome! *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 488-497, 2022.

BEGHIN, N. O combate à fome de Vargas a Bolsonaro. *In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais acompanhamento e análise*. Nota 3. Brasília: IPEA, 2022.

BELIK, W.; SILVA, G. S.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001.

BEHRING, E. R. Fundo público, expropriações no capitalismo em crise. *In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 187-209.

BEHRING, E. R. *Política Social no capitalismo tardio*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BICALHO, D.; LIMA, T. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação durante a pandemia da COVID-19. *Ver. Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde*, 2020.

BOSCHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: BOSCHETTI, I. (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018.

CASSIN, M. P. S. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. *Temporalis*, Brasília, ano 22, n. 43, p. 17-33, jan./jun. 2022.

CASTELO, R.; RIBEIRO, V.; ROCAMORA, G. Capitalismo dependente e as origens da “questão social” no Rio de Janeiro. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 137, p. 15-34, jan./abr. 2020.

CASTRO, J. *Fome, um tema proibido*: últimos escritos de Josué de Castro. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

CASTRO, J. *Geografia da fome*. O dilema brasileiro: pão ou aço. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CORTES, T. L. A potenciação da expropriação no ultraneoliberalismo brasileiro. *Revista Mundo Livre*, Campos dos Goytacazes, v. 7, n. 1, p. 62-85, jan./jun. 2021.

COSTA, J. F. M. *O que está por trás da fome?* Um estudo sobre as famílias inseridas pelo Serviço Social da Saúde da Criança no “Projeto Alimento é Saúde”. Monografia do Curso de Especialização em Serviço Social e Saúde/CESSS – Faculdade de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2021.

DÖRRE, K. *Teorema da expropriação capitalista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022.

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil*: um retrato multidimensional. Brasília, 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/SANnoBRasil.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024.

FERREIRA, G. H. C. O agronegócio no Brasil e a produção capitalista do território. *Geografia em questão*, v. 5, n. 1, p. 66-82, 2012. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/4829/4937>. Acesso em: 06 abr. 2024.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021.

FOGAGNOLI, M. O SAPS e a boa alimentação: o Serviço de Alimentação da Previdência Social e os trabalhadores (1940-1950). In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo, julho 2011. Disponível em: [https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300666715\\_ARQUIVO\\_Artigo.anpuh.pdf](https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300666715_ARQUIVO_Artigo.anpuh.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024.

FONTES, V. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010. 370 p.

FONTES, V. Prefácio na tragédia da pandemia. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

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

IAMAMOTO, M. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 117-139, 2008.

JESUS, C. M. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014.

JUNIOR, P. S. A. *Capitalismo e fome*. 2021. Disponível em: <https://www.comciencia.br/capitalismo-e-fome/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

LABRONICI, R. B.; ANTUNES, R. (org.). Uberização, trabalho digital e indústria 4.0 – resenha. *Mana, estudos de antropologia social*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 2021.

LUCIANO, C. S.; CORREA, P. B. A fome como projeto político da burguesia antinacional brasileira. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 478–487, 2022.

MACARIO, E. Práxis, gênero humano e natureza Notas a partir de Marx, Engels e Lukács. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 113, p. 171-191, jan./mar. 2013.

MADERGAN, G. E. Segurança Alimentar, sua origem e as medidas de prevenção do Brasil e Argentina. In: *Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos*. Disponível em: <https://www.cbg2014.agb.org.br>. Acesso em: 06 abr. 2024.

MALUF, R. Fome e no Brasil: de Josué às disputas contemporâneas. In: Da fome a fome. In: CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). *Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Elefante, 2022. p. 175 - 179.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. R. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, I.; MAGALHÃES, R. *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I.

MOTA, A. E. Expropriações contemporâneas: hipóteses e reflexões. In: BOSCHETTI, I. (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 187–209.

NASCIMENTO, R. C. Sete chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Castro. In: CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). *Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Elefante, 2022. p. 30-52.

NEIVA, S. M. Do Teatro de Revista ao tropicalismo: figurações do Brasil em duas versões de Yes, nós temos bananas. *Urdimento: Revista de Estudos em Artes Cênicas*, Florianópolis, v. 2, n. 41, set. 2021.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. In: BRAZ, Marcelo (org.). *José Paulo Netto: ensaios de um marxista sem repouso*. São Paulo: Cortez, 2017. p. 56-88.

PADRÃO, S. M. *Uma leitura marxista da questão alimentar no Brasil: o Guia Alimentar para a População Brasileira em questão*. Tese de Doutorado - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2014.

PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil - II VIGISAN: relatório final. São Paulo, 2022.

PEREIRA, A. S. *et al.* Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 8, p. 63268-63282, 2020.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PEIXINHO, A. M. L. *Um resgate histórico do Programa de Alimentação Escolar (PNAE)*. Tese de mestrado - Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 1, p. 121-130, 2010.

PROJETO FOME ZERO. *Instituto de Cidadania* nº 3. 2002.

REINACH, S. A violência contra crianças e adolescentes na pandemia: análise do perfil das vítimas. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2020.

SAMPAIO, M. F. A. *Agricultura e segurança alimentar: uma análise sobre a produção e a disponibilidade de alimentos na América Latina*. Campinas: [s.n.], 2005.



SANTARELLI, Mariana *et al.* *Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome*. Brasília: FIAN Brasil, 2019. 102p.

SANTOS, J. F. A. *A relação da questão agrária com a questão social brasileira: um solo de expressões para o serviço social*. 2018. Disponível em: [https://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos\\_completos/425-45578-15062018-192850.pdf](https://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/425-45578-15062018-192850.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024.

SANTOS, J. S. *Questão Social: particularidades no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2012. Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 6.

SANTOS, L. A. S. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 5, p. 681-692, set./out. 2005.

SILVA, M. Z. T. A segurança e a soberania alimentares: conceitos e possibilidades de combate à fome no Brasil. *Revista de Ciências Sociais Configurações*, n. 25, 2020.

SILVA, M. Z. T. *Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília: IPEA, 2019.

SILVA, S. P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 06 abr. 2024.

SOARES, I. “E daí?”, diz Bolsonaro sobre Brasil superar a China em mortes por Covid-19. *Correio Braziliense*, Seção Política, Brasília, 28 abr. 2020.

SODRÉ, F. Epidemia de Covid-19: questões críticas para a gestão da saúde pública no Brasil. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 18, n. 3, 2020.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

TCM – TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório de acompanhamento das ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus*. Rio de Janeiro, 2020.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

VASCONCELOS, F. A. G. Políticas de combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

VIEIRA, P. R. *et al.* Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? *Revista Brasileira de Epidemiologia*, n. 23, 2020.

WERLE, S. Merenda escolar: um prato cheio de história: Uma análise histórica e cultural dos alimentos que fazem parte da merenda escolar. *In: PARANÁ. Secretaria de Educação do Paraná. Os desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor*. Curitiba: PDE, 2016. v. 1.

YASBEK, M. C. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

### **LEGISLAÇÕES NACIONAIS**

BRASIL. *Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955*. Institui a Campanha da Merenda Escolar. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006*. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília: MS; MEC, 2006.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à Alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

### **DECRETOS E RESOLUÇÕES**

RIO DE JANEIRO. *Decreto Rio nº 47282, de 21 de março de 2020*. Determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

RIO DE JANEIRO. *Resolução SME Rio nº 195, de 31 de março de 2020*. Regulamenta o Decreto Rio nº 47.329, de 27 de março de 2020, que dispõe sobre o credenciamento de supermercados para fornecimento de cestas básicas em decorrência da pandemia do Coronavírus - COVID-19, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Rio nº 47357, de 8 de abril de 2020*. Dispõe sobre o fornecimento de Cartão Cesta Básica aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, inscritos nos Programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca, em decorrência da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

RIO DE JANEIRO. *Resolução SME Rio nº 196, de 27 de abril de 2020*. Estabelece diretrizes para a entrega do Cartão Cesta Básica para os alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

RIO DE JANEIRO. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, n. 36, 4 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020*. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Brasília, 2020.

## **ENDEREÇOS ELETRÔNICOS**

<https://geografiadafome.fsp.usp.br/josue-de-castro/>  
<https://www.cfn.org.br/index.php/seguranca-alimentar-e-nutricional/>  
<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>  
[https://www.comciencia.br/capitalismo-e-fome/#\\_ftn3](https://www.comciencia.br/capitalismo-e-fome/#_ftn3)  
<https://www.comciencia.br/o-legado-de-josue-de-castro-sobre-a-maior-calamidade-social/>  
<https://fpabramo.org.br/2019/02/07/ultraliberalismo-fase-superior-do-neoliberalismo/>  
<http://geografiadafome.fsp.usp.br/geografia-da-fome-75-anos/>  
<https://revistapesquisa.fapesp.br/as-raizes-da-fome/>  
<https://www.condsef.org.br/noticias/governo-bolsonaro-trabalha-pelo-desmonte-conab-politica-nacional-alimentos>  
<https://sindeducacao.org/merenda-escolar-veto-do-presidente-jair-bolsonaro-a-emenda-que-preve-reajuste-de-34-ao-pnae-pode-prejudicar-desenvolvimento-das-criancas-e-adolescentes-de-todo-pais>  
<https://prefeitura.rio/educacao/sme-ja-entregou-mais-de-400-mil-cartoes-e-cestas-basicas-para-alunos-desde-o-inicio-da-pandemia/>  
<https://coronavirus.rio/noticias/cartao-alimentacao-sera-ampliado-e-beneficiara-todos-os-alunos-da-rede-publica-municipal/>  
<https://prefeitura.rio/educacao/acoes-da-secretaria-municipal-de-educacao-sme-contr-a-covid-19/>  
<https://coronavirus.rio/noticias/prefeitura-do-rio-ja-distribuiu-mais-de-480-mil-kits-merenda-aos-alunos-durante-a-pandemia/>  
<https://prefeitura.rio/educacao/prefeitura-distribui-cestas-basicas-para-alunos/>  
<https://deolhonosruralistas.com.br/2020/08/07/prefeitura-do-rio-reteve-63-da-verba-da-merenda-escolar-em-2020/#:~:text=SECRETARIA%20REBATE%20DADOS%20E%20FALA%20EM%20500%20MIL%20KITS%20ENTREGUES&text=A%20SMS%20alega%20que%20entre%20gou,ensino%20do%20pa%C3%ADs%E2%80%9D%2C%20afirma.>  
<https://www.brasildefato.com.br/2022/04/28/rio-recarga-de-cartao-alimentacao-continua-em-atraso-para-mais-de-8-mil-estudantes>

<https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-mata-dois-menores-de-5-anos-por-dia-no-brasil#:~:text=Ao%20todo%2C%20599%20crian%C3%A7as%20nessa,anos%20da%20pandemia%20no%20Brasil.>