

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

SABRINA DE CÁSSIA MARIANO DE SOUZA

**INSEGURANÇA ALIMENTAR, ACESSO E INFLAÇÃO DE ALIMENTOS  
NO BRASIL**

UBERLÂNDIA - MG

2012

SABRINA DE CÁSSIA MARIANO DE SOUZA

**INSEGURANÇA ALIMENTAR, ACESSO E INFLAÇÃO DE ALIMENTOS  
NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Economia.

**Área de Concentração:**

Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico

**Orientador:** Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

UBERLÂNDIA - MG

2012

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

---

S729i      Souza, Sabrina de Cássia Mariano de, 1981-  
2012      Insegurança alimentar, acesso e inflação de alimentos no Brasil / Sabrina de  
Cássia Mariano de Souza. - 2012.

229 f. : il.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de  
Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia -- Teses. 2. Brasil -- Política social -- Teses. 3. Brasil -- Políticas  
públicas -- Teses. 4. Política alimentar -- Brasil -- Teses. 5. Inflação -- Brasil --  
Teses. 6. Alimentos -- Custos -- Teses. I. Almeida Filho, Niemeyer. II. Universidade  
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

---

SABRINA DE CÁSSIA MARIANO DE SOUZA

**INSEGURANÇA ALIMENTAR, ACESSO E INFLAÇÃO DE ALIMENTOS  
NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Economia, na área de Concentração: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

Uberlândia, 26 de outubro de 2012

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho  
Orientador – Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. Henrique Dantas Neder  
Coorientador – Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. Antonio César Ortega  
Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Antonio César Ortega  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

Uberlândia, 26 de outubro de 2012.

Aos meus filhos Helena e Apolo.

Que esse possa ser um exemplo de que estamos aqui,  
sobretudo, para sempre aprendermos um pouco mais.

## **AGRADECIMENTOS**

A todo o Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, no qual grande parte da minha vida acadêmica foi construída.

A todos os professores deste Instituto que contribuíram para minha formação, em especial aqueles que me inspiraram a optar pela carreira acadêmica: aos que fizeram parte desde a graduação e dos tempos de iniciação científica; e também àqueles que tive a oportunidade de conhecer durante o mestrado e o doutorado. Em particular ao professor Ortega, que acompanhou mais de perto o processo de construção desta tese; ao professor Henrique, pela sua paciência, disponibilidade e ajuda no tratamento dos dados; e ao professor Niemeyer, pela orientação.

Ao IFTM, pela oportunidade de usufruir de um período de tempo no qual pude me dedicar mais ao curso.

A minha família: aos meus pais, sempre; a minha filha, pequena Helena.

A Tia Flávia e família, Tia Lu e Tio Lucas, Dindinha Mery e Dindinho Jean, que, nestes últimos tempos, estiveram sempre com a Helena, tornando meu tempo um pouco mais disponível.

Especialmente ao meu marido André, pois sem o seu apoio, o seu incentivo e a sua grande dedicação como pai dos meus filhos, com certeza, este trabalho não teria sido realizado.

*“(...) A gente não quer só comida  
A gente quer comida  
Diversão e arte  
A gente não quer só comida  
A gente quer saída  
Para qualquer parte...”*

*A gente não quer só comida  
A gente quer bebida  
Diversão, balé  
A gente não quer só comida  
A gente quer a vida  
Como a vida quer... (...)”*

(Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Brito - Comida)

## RESUMO

Este trabalho partiu da perspectiva de que abordar um tema como a fome não é um trabalho simples, pois trata-se de um assunto polêmico e amplo. Reconhecer a natureza polissêmica da questão, apresentada no capítulo 1, implica múltiplas possibilidades de análise em cada uma de suas dimensões, e, ao mesmo tempo revela a necessidade de um recorte do tema visando à exequibilidade de estudos. A opção adotada nesse trabalho foi por avaliar a Insegurança Alimentar no Brasil, considerando a inflação dos alimentos observada a partir dos anos 2000. Essa delimitação se justifica, sobretudo, pela identificação, mostrada no capítulo 2, de que a principal causa da fome no país, assim como em boa parte do mundo, refere-se à dificuldade de acesso econômico aos alimentos, decorrente da falta de renda, num quadro de pobreza que reflete, em última instância, sua situação de subdesenvolvimento. A própria evolução das políticas públicas de combate à fome no país, apresentada no capítulo 3, mostra a importância desse aspecto, que se tornou, com o tempo, seu principal enfoque, expresso, sobretudo, através do Programa Bolsa Família. A situação de Insegurança Alimentar no Brasil está relacionada, portanto, ao impacto dessas políticas no contexto atual, que é de inflação de alimentos, conforme exposto no capítulo 4. A avaliação desses impactos foi realizada no capítulo 5 desta tese, a partir de dados da POF e da PNAD. Verificou-se, a partir do estudo empírico, que a fome é um problema social universal no âmbito do capitalismo, com incidência muito maior em países subdesenvolvidos e dependentes, e que políticas específicas, como o Bolsa Família, não apresentam potencial de superação do problema, que é intrínseco ao desenvolvimento capitalista, situação que se torna pior num contexto de inflação. Os resultados observados remetem à necessidade de políticas macroeconômicas coerentes com a geração de emprego e renda real, e que sejam sinérgicas às políticas sociais, para que se possa caminhar no sentido de superação da pobreza e, portanto, da fome no país.

Palavras-chave: Insegurança Alimentar, Políticas Públicas, Inflação de Alimentos.



## **ABSTRACT**

This work started from the perspective that study a topic as hunger is not a simple job, because it is a wide and controversial topic. Recognize the polysemic nature of the question presented in chapter 1, implies multiple possibilities for analysis in each of its dimensions, and at the same time reveals the need for cut theme to accomplish the work. The option adopted by this study was to assess food insecurity in Brazil, considering the food inflation observed since the 2000s. This definition is justified mainly by identification, demonstrated in Chapter 2, that the main cause of hunger in the country, as in much of the world, refers to the difficulty of economic access to food due to lack of income, a framework that reflects poverty and state of underdevelopment. The improvement of public policies to fight hunger in the country, presented in Chapter 3, presents the importance of this aspect, which became, over time, their main focus. The situation of food insecurity in Brazil is related, therefore, the impact of these policies in the current context, characterized by food inflation, as shown in chapter 4. The assessment of these impacts was done in Chapter 5 of this thesis, using survey data from PNAD and POF. It was found from the empirical study, that hunger is a universal social problem under capitalism, with much higher incidence in underdeveloped and dependent countries, and that specific policies, such as Bolsa Família, don't have potential to overcome the problem, that is intrinsic to capitalist development, and that situation becomes worse in the context of inflation. The results indicate that consistent macroeconomic policies, with the generation of employment and real income, are necessary, beyond synergistic social policies, to resolve the problem of poverty and hunger in the country.

**Keywords:** Food Insecurity, Public Policy, Inflation Food.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Expansão do Programa Bolsa Família .....	122
Gráfico 2 - Taxa de resistência ao choque de preços em diferentes países .....	134
Gráfico 3 - Distribuição dos moradores por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009.....	157
Gráfico 4 - Condição de Segurança Alimentar por grupos de rendimento domiciliar per capita .....	158
Gráfico 5 - Distribuição dos grupos de rendimento domiciliar per capita segundo a situação de Segurança Alimentar (em %) .....	159
Gráfico 6 - Distribuição da situação de Segurança Alimentar entre os grupos de rendimento domiciliar per capita (em %) .....	161
Gráfico 7 – Evolução do preço da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com o INPC (01/2000 = 100) .....	170
Gráfico 8 – Evolução do preço médio anual da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com os preços internacionais de alimentos (01/2000 = 100).....	171
Gráfico 9 – Evolução de preços de alimentos e a cesta básica (cidade de São Paulo).....	172
Gráfico 10 – Capacidade de compra da cesta básica pelos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando o benefício simulado do Programa Bolsa Família .....	178
Gráfico 11 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família.....	179
Gráfico 12 - Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefício per capita simulado) .....	181
Gráfico 13 - Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefícios máximos e mínimos, para as famílias em Pobreza ou Extrema Pobreza) .....	182

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Projeção Real de Preços de Alimentos (2004=100) .....	135
Tabela 2 - Moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio e as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009 .....	154
Tabela 3 - Distribuição dos moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio e as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009 .....	155
Tabela 4 - Situação de Segurança Alimentar dos domicílios segundo classes de rendimento mensal domiciliar per capita.....	157
Tabela 5 - Distribuição dos grupos de rendimento mensal domiciliar per capita segundo a situação de Segurança Alimentar .....	160
Tabela 6 - Distribuição da situação de Segurança Alimentar entre os grupos de rendimento mensal per capita (em %) .....	161
Tabela 7 - Provisões mínimas estipuladas pelo Decreto Lei nº 399 .....	163
Tabela 8 – Classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, dados para o conjunto da POF.....	165
Tabela 9 – Classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, para os dados relativos ao Estado de São Paulo .....	167
Tabela 10 – Preços dos produtos da cesta básica para a cidade de São Paulo (R\$).....	169
Tabela 11 – Evolução de preços da Cesta Básica - dados para a cidade de São Paulo .....	172
Tabela 12 – Condições de Pobreza e Extrema Pobreza segunda a faixa de rendimento familiar per capita.....	174
Tabela 13 – Valores pagos pelo Programa Bolsa Família, em função da renda per capita das famílias e da composição familiar.....	175
Tabela 14 – Simulação de valor de benefício.....	175
Tabela 15 – Simulação do valor do benefício do programa de transferência de renda.....	176
Tabela 16 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família.....	177
Tabela 17 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família (para os alimentos Carne, Arroz e Feijão).....	180

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - FOME: UM TEMA AMPLO E MULTIDIMENSIONAL.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1 AS VÁRIAS FACES DA FOME .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2 AS VÁRIAS DIMENSÕES DA FOME .....</b>	<b>24</b>
<i>1.2.1 Segurança e Insegurança Alimentar .....</i>	<i>27</i>
<i>1.2.2 O Direito Humano à Alimentação Adequada.....</i>	<i>36</i>
<i>1.2.3 Soberania Alimentar.....</i>	<i>42</i>
<b>1.3 O USO DOS TERMOS RELACIONADOS À FOME NO BRASIL .....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO 2 - CAUSAS DA FOME .....</b>	<b>49</b>
<b>2.1. A OFERTA DE ALIMENTOS .....</b>	<b>51</b>
<b>2.2 O SUBDESENVOLVIMENTO E A POBREZA COMO CAUSAS DA FOME – O ENFOQUE NA</b>	
<b>QUESTÃO DO ACESSO.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3 CAUSAS DA FOME NO BRASIL .....</b>	<b>67</b>
<b>CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS DE COMBATE À FOME – UM ENFOQUE NA</b>	
<b>QUESTÃO DO ACESSO AOS ALIMENTOS.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 POLÍTICAS DE ACESSO AOS ALIMENTOS .....</b>	<b>76</b>
<b>3.2 POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMBATE À FOME.....</b>	<b>85</b>
<i>3.2.1 As Políticas de Combate a Fome no Brasil do século XX até os anos 1980.....</i>	<i>86</i>
<i>3.2.2 Políticas de combate à fome no Brasil dos anos 90 ao Governo Lula.....</i>	<i>92</i>
3.2.2.1 Iniciativas não governamentais voltadas para o acesso aos alimentos na década	
de 90 .....	93
3.2.2.2 Políticas públicas de combate à fome na década de 90 .....	97
<i>3.2.3 As políticas de combate à fome a partir do Governo Lula.....</i>	<i>106</i>
<b>CAPÍTULO 4 - INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NOS ANOS 2000 E INSEGURANÇA</b>	
<b>ALIMENTAR .....</b>	<b>124</b>
<b>4.1 O IMPACTO DOS PREÇOS SOBRE A INSEGURANÇA ALIMENTAR .....</b>	<b>124</b>
<b>4.2 A CRISE DE ALIMENTOS DOS ANOS 2000 .....</b>	<b>129</b>
<b>4.3 MEDIDAS PARA REDUÇÃO DO IMPACTO DO AUMENTO DE PREÇO DOS ALIMENTOS</b>	
<b>SOBRE A INSEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>136</b>

<b>CAPÍTULO 5 - AFERIÇÃO DO IMPACTO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DA INFLAÇÃO DE ALIMENTOS SOBRE AS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL .....</b>	<b>144</b>
<b>5.1 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – UM ENFOQUE NO ACESSO AOS ALIMENTOS .....</b>	<b>145</b>
<b>5.2 ESTIMATIVAS DA INCIDÊNCIA DA FOME NO BRASIL.....</b>	<b>149</b>
<b>5.3 ESTIMATIVAS AMOSTRAIS DE INSEGURANÇA ALIMENTAR: DADOS DA PNAD.....</b>	<b>152</b>
<b>5.4 ANÁLISE DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL.....</b>	<b>162</b>
<i>5.4.1 Identificação do perfil de consumo das famílias em condição de Insegurança Alimentar a partir dos dados da POF .....</i>	<i>162</i>
<i>5.4.2 A crise de alimentos e os preços dos produtos consumidos pelas famílias em Insegurança Alimentar .....</i>	<i>168</i>
<i>5.4.3 Bolsa Família e crise de alimentos: uma avaliação do potencial de programas de transferências de renda em um contexto de aumento de preços. ....</i>	<i>173</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>184</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>187</b>
<b>APÊNDICE A – GRUPOS DE ALIMENTOS UTILIZADOS NA POF .....</b>	<b>202</b>
<b>APÊNDICE B – DISPÊNDIO MONETÁRIO COM ALIMENTO SEGUNDO A FAIXA DE RENDIMENTOS .....</b>	<b>204</b>
<b>APÊNDICE C – EVOLUÇÃO DE PREÇOS DE ALIMENTOS DA CESTA BÁSICA, COMPARADOS COM O INPC .....</b>	<b>227</b>

## INTRODUÇÃO

A fome coletiva é um fenômeno social e geograficamente universal, não havendo nenhum continente isento de sua ocorrência, de modo que toda a terra dos homens tem sido também a terra da fome (CASTRO, 1984).

Entretanto, de acordo com Castro (1984), o tema fome é um assunto bastante delicado e perigoso, a tal ponto que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. O autor destacou o quão estranho e chocante era o fato de que, num mundo caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever e de publicar, houvesse, até então, muito pouco escrito acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações.

Ao consultar a bibliografia mundial sobre o assunto, Castro (1984) verificou sua extrema exiguidade, quando colocada em contraste com a abundância de trabalhos sobre outros temas que, segundo ele, eram de muito menor significação. Ainda ao comparar a fome com as outras grandes calamidades - a guerra e as pestes ou epidemias, verificou que a menos debatida e conhecida em suas causas e efeitos era exatamente a fome, apesar dos estragos produzidos por esta última serem maiores do que dessas outras calamidades juntas.

Ao intentar identificar a razão para a falta de estudos, Castro (1984) concluiu que não é simples obra do acaso que o tema não tenha atraído devidamente o interesse: na verdade a fome que dizimava as populações do Terceiro Mundo era escamoteada, abafada, escondida. A fome se tornou um tema proibido, ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente, por conta dos preconceitos de ordem moral, e também de interesses de ordem política e econômica da “civilização ocidental”. Isto porque a fome traduz sempre um sentimento de culpa, uma prova evidente de que as organizações sociais vigentes se encontram incapazes de satisfazer a mais fundamental das necessidades humanas - a necessidade de alimentos (CASTRO, 2003).

A natureza polêmica do tema é expressa também no trabalho de Susan George (1986): “*How the Other Half Dies*”. Seu estudo clássico sobre a fome no mundo, escrito durante a Conferência Mundial de Alimentação de 1974 e relançado em 1986, argumenta que “*a fome não é um flagelo, é um escândalo*”. Segundo a autora, as necessidades que permeiam a questão da privação alimentar permaneceram as mesmas desde o lançamento da primeira versão de sua obra; e a discussão sobre a fome mantém a capacidade de chocar e enfiar, assim como sua relevância.

É certo que, atualmente, o assunto passou a ser mais debatido<sup>1</sup> do que já foi no passado. Entretanto, estudos recentes, como de Ortega, Vivero e Belik (2007), ainda destacam a falta de investigação e formação sobre a fome e Segurança Alimentar<sup>2</sup> e alertam para a necessidade de se investigar, sensibilizar a sociedade e educar os futuros profissionais do desenvolvimento sobre as questões referentes ao tema.

Mesmo porque, apesar do movimento antifome no mundo todo, especialmente, a partir de meados dos anos 80, os números sobre a fome nunca foram tão grandes (GEORGE, 1986). O fato é que a população mundial tem se alimentado mal: mais da metade dos seres humanos se encontra, mais ou menos, em estado de subnutrição, incluindo grupos inteiros de população nos países mais adiantados do mundo (MAYER, 1984).

Nos países subdesenvolvidos, a situação é ainda pior. Dados de George (1986) demonstram que a mortalidade infantil e a expectativa de vida das pessoas nesses países é semelhante a que podia ser observada na Europa no século XVIII; e que, enquanto 70% das pessoas dos países desenvolvidos morrem de problemas cardiovasculares, câncer e acidentes, nos países subdesenvolvidos, 70% morrem devido a algum parasita ou doença infecciosa relacionada à fome.

Em 2005, segundo dados da FAO (*Food and Agriculture Organization*), 852 milhões de pessoas sofriam de fome crônica (90% crônica e 10% gravemente desnutridas) nos países subdesenvolvidos; 2 bilhões de pessoas sofriam de fome oculta (deficiências de micronutrientes, principalmente em mulheres com anemia e deficiência de ferro); 250 milhões de crianças eram afetadas por deficiência de iodo (a causa mais comum de retardamento mental); e havia 250 milhões de crianças com deficiência subclínica de Vitamina A (o que reduz a capacidade de combater doenças e pode levar à cegueira) (BURITY et al, 2010).

Nos dados mais recentes, disponíveis no último “Relatório sobre a Fome no Mundo”, realizado pela FAO, em 2011, com dados de 2008<sup>3</sup>, esse contingente de fome crônica atingiu 923 milhões de pessoas, ou seja, 71 milhões a mais do que em 2005. A porcentagem de crianças abaixo do peso ideal para a idade, uma das formas da FAO avaliar a subnutrição, foi

---

<sup>1</sup> De acordo com Castro (1984), isto fez com que o problema se transformasse num grande escândalo internacional.

<sup>2</sup> Segundo Ortega; Vivero e Belik (2007), por exemplo, para um mundo em que milhões de pessoas passam fome, e cerca de 8% destas estão na América Latina, o assunto é ainda pouco debatido nas Universidades da região<sup>2</sup>, o que seria um reflexo da situação em nível mundial.

<sup>3</sup> Não há dados mais recentes disponíveis, porque a FAO está realizando uma revisão em sua metodologia.

de 30% em 2009 (FAO, 2011). Para América Latina e Caribe, a prevalência de subnutridos, segundo indicador da FAO (2012), foi de 8% em 2006-08.

Para o Brasil, a estimativa de subnutridos (com consumo médio de 1.650 calorias e déficit de 250) era de 10% da população ou 15,9 milhões de pessoas no período 1996-98, cifra que representava quase 30% dos subnutridos estimados na América Latina, sendo o maior número absoluto de subnutridos da região (BELIK, 2003).

Esses números levaram a FAO a atribuir ao Brasil a categoria 3, em uma escala que vai de 1 a 5, para proporções crescentes de subnutridos, indicando um quadro de fome considerado moderado/alto.

De acordo com os últimos dados disponíveis, para o período 2006-2008, a classificação do Brasil ainda é essa, mas o número de subnutridos no país caiu para 11,7 milhões, diminuindo de 10 para 6% a população em subnutrição (FAO, 2011).

Apesar de esses números ainda demonstrarem um grave problema, eles também revelam que, recentemente, ocorreu uma melhoria na privação alimentar no país. Este avanço, observado na última década, foi reflexo da mudança de governo e da postura deste, então, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere ao tratamento do tema Segurança Alimentar.

Lula declarou o combate à fome como prioridade de seu governo, e, a partir daí, muitas mudanças importantes puderam ser observadas.

O Brasil, hoje, é um dos pioneiros nas ações em prol da Segurança Alimentar na América Latina<sup>4</sup>, região mais avançada em termos de leis, instituições e de sensibilização da opinião pública sobre os direitos à alimentação (VIVERO; ALMEIDA FILHO, 2010).

O país tem desempenhado um papel importante na promoção da luta contra a fome, e seus esforços levaram à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (ALCSF), lançada em 2005, pretendendo sensibilizar tomadores de decisões, formar gestores de governo e informar à população sobre a fome na região, a fim de posicionar o tema nas agendas políticas dos países (VIVERO; ALMEIDA FILHO, 2010).

Em 2006, foi estabelecida no país a LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/06) - que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, e, desde então, esta lei tem sido usada como modelo em muitos países do mundo (SCHUTTER, 2009).

---

<sup>4</sup> O país precursor foi a Argentina, e os outros dois são Guatemala e Equador.



Em 2007<sup>5</sup>, o Brasil assinou o comunicado da 34ª. Reunião no Conselho do MERCOSUL, que reitera o compromisso dos países com a erradicação da fome e da pobreza e o apoio à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (VIVERO; ALMEIDA FILHO, 2010).

Em 2008, no Seminário Regional sobre a Lei do Direito à Alimentação, evento para avaliar as repercussões da realização progressiva do direito à alimentação em muitos países da América Latina e Caribe, o Brasil era um dos três países<sup>6</sup> que apresentava leis existentes para a Segurança dos Alimentos (VIVERO; ALMEIDA FILHO, 2010).

Em 2010, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 047/2003, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais da Constituição Federal (SANTOS, 2009). Assim, o acesso à alimentação passou a direito a ser garantido, da mesma forma que os demais direitos sociais básicos presentes no documento, tornando a alimentação uma questão de Estado e não política de um ou outro governo.

O país também tem se empenhado em superar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015. Para a pobreza extrema, a proposta brasileira de reduzi-la não à metade, como foi definido como meta internacional, mas a um quarto do nível de 1990, foi alcançada em 2007 e superada em 2008 (IPEA, 2010). Em referência à redução da fome, o país já superou a meta de reduzi-la pela metade e adotou como meta a erradicação do problema até 2015.

Esses dados refletem, sobretudo, os resultados do principal programa implementado pelo Governo de Lula desde o início do seu mandato, responsável por tornar o Brasil referência na área de Segurança Alimentar<sup>7</sup> - o Programa Fome Zero, dentro do qual, a estratégia que mais se destacou foi o Programa Bolsa Família.

---

<sup>5</sup> Em 2007, também foi realizada a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por “*um desenvolvimento sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e nutricional*” (BELIK, 2010), que colocou como questões relevantes: política econômica versus políticas setoriais; acordos internacionais e Soberania Alimentar; acesso aos alimentos, renda e preços; abastecimento alimentar; agricultura familiar, reforma agrária e modelos sustentáveis; complementação de renda e suplementação alimentar; consumo; e, por fim, o SISAN (NASCIMENTO, 2009).

<sup>6</sup> Além da Guatemala e Equador.

<sup>7</sup> O Fome Zero passou a receber cada vez maior reconhecimento internacional e, em 2011, o brasileiro José Graziano da Silva, ex-ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome – MESA (criado no início do Programa Fome Zero) e então presidente da sede regional da FAO da América Latina e Caribe desde 2006, passou a ocupar o cargo de diretor geral da FAO. Também nesse ano, o Brasil recebeu duas distinções internacionais pelo empenho na luta contra a fome: a ONG ActionAid mostrou o Brasil como o País mais bem preparado para o combate à fome de uma lista de 28 em desenvolvimento, e o prêmio *World Food Prize* foi entregue ao ex-presidente Lula, nos EUA, por seus esforços para acabar com a fome (STANGLER, 2011).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, os recursos do Ministério, envolvendo transferência de renda, assistência social e Segurança Alimentar, cresceram substancialmente durante os últimos dez anos: em 2002, foram gastos R\$ 8,5 bilhões e, em 2011, o investimento já estava em R\$ 43 bilhões. Em 2010, somente sob a rubrica Fome Zero foram empregados R\$ 19,5 bilhões, enquanto em 2005, esse valor era de R\$ 11,9 bilhões (STANGLER, 2011).

O governo federal, em 2010, tinha 12,7 milhões de famílias inseridas no Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo, a um custo de 14,37 bilhões (0,38% do PIB). Num período de tempo de dez anos, 26,1 milhões deixaram sua condição de pobreza: eram 57 milhões os pobres em 2000, que, em 2010, passaram a ser 30,9 milhões (ALVES, 2011).

A postura de Lula tem sido mantida pela presidente Dilma Rousseff, que, no seu primeiro ano de mandato, em 2011, aumentou o orçamento do Programa Bolsa Família para 17,3 bilhões, com previsão de 18,68 bilhões a serem gastos em 2012 (0,44% do PIB) (MDS, 2011).

Todo esse novo panorama de políticas voltadas para a Segurança Alimentar, desde o início do Governo Lula, por si só, já mostra a relevância de estudos que se dediquem à questão.

Mas o tema Segurança Alimentar passou a atrair ainda mais a atenção do Brasil, e também do resto do mundo, especialmente ao final dos anos 2000, diante de uma crise caracterizada pelo aumento dos preços dos alimentos.

Apesar do empenho recente, o problema da fome ainda está longe de ser resolvido no país, e o receio passou a ser de que a crise alimentar, reconhecida como de caráter estrutural, pudesse comprometer os resultados desses esforços empreendidos na última década.

Diante de toda essa conjuntura, este trabalho se propõe a analisar a Insegurança Alimentar no Brasil, considerando os impactos da principal política dirigida ao enfrentamento do problema - o Bolsa Família – em um contexto de crise alimentar.

A hipótese deste trabalho é de que, apesar da amplitude e repercussão, inclusive internacional, desse programa, ele não é capaz de resolver o problema de Insegurança Alimentar no país, sobretudo, quando se considera o aumento de preços de alimentos observado desde a última década.

Para avaliar essa questão, esta tese está estruturada em cinco capítulos.

O capítulo 1 procura mostrar que tratar do tema fome não é uma questão simples. Primeiro porque esta situação não se refere meramente à morte pela falta de alimentos, mas a

uma série de problemas alimentares, tais como desnutrição, subnutrição e até mesmo obesidade. Assim, a seção inicial deste capítulo apresenta as várias faces da fome.

Esta exposição é relevante, à medida que se reconhece que a extensão do problema pode se constituir num fator complicador para a execução e também análise de políticas públicas<sup>8</sup> para enfrentá-lo, tendo em vista não só as possíveis dificuldades na definição de prioridades, como o volume de conexões daí decorrentes em termos de objetivos e de ações a serem implementadas (PESSANHA, 1998).

Além disso, ao longo da história, à medida que a fome se tornou objeto de políticas públicas, foram surgindo diversas definições acerca do tema, tais como Segurança Alimentar e Nutricional, Direito à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar, mostrando que a forma de lidar com um problema tão complexo pode envolver diferentes dimensões.

Essas dimensões são apresentadas em uma segunda seção deste capítulo, e a sua relevância está atrelada ao contexto histórico no qual se desenvolveram as políticas voltadas para a alimentação, à importância de que as políticas de Segurança Alimentar se configurem como políticas autônomas em cada país e, sobretudo, à delimitação do objeto de estudo deste trabalho, a Insegurança Alimentar no Brasil.

No debate nacional, o conceito de Insegurança Alimentar surgiu visando reduzir a perda de poder explicativo do termo Segurança Alimentar, que, em sua versão mais ampla, é composto por quatro conteúdos: a garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, a garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar, a garantia da produção e da oferta agrícola, e a garantia do acesso aos alimentos.

Assim, desses conteúdos, foram gerados, pelos seus conceitos inversos, quatro fatores de Insegurança Alimentar: a baixa qualidade nutricional e a contaminação dos alimentos consumidos pela população; a falta de acesso ou o monopólio sobre a base genética do sistema agroalimentar; a escassez da produção e da oferta de produtos alimentares; e a distribuição desigual dos alimentos entre os membros da sociedade (PESSANHA, 1998); sendo este último aspecto o enfoque deste trabalho.

A análise da Insegurança Alimentar no Brasil, proposta aqui, refere-se, portanto, a uma análise da dificuldade de acesso aos alimentos. Não que os outros aspectos relativos à Segurança Alimentar não tenham importância. Todos eles são reconhecidos atualmente no país, assim como os termos Direito à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar,

---

<sup>8</sup> Tanto que Takagi e Belik (2006) chegam a atribuir o lento processo de consolidação da política de segurança alimentar e nutricional como resultado, em parte, de uma disputa de ideias em torno de conceitos-chave.

conforme evidenciado na seção três deste capítulo. Entretanto, esta seção também mostra que a incorporação desses termos, na prática, ainda é restrita, porque a questão de acesso, pela sua importância como geradora de Insegurança Alimentar no país acaba se sobrepondo às demais, inclusive no que tange à implementação de políticas.

Esse tipo de enfoque reflete, até certo ponto, uma percepção mais aprofundada sobre as causas da fome, tema explorado no segundo capítulo deste trabalho. Nele, é mostrado que, hoje em dia, não há, de forma generalizada, um problema com a oferta de alimentos. O que se observa é que há uma desigualdade no acesso aos alimentos produzidos, uma vez que nem todos tem renda suficiente para adquiri-los. O problema, em âmbito mundial, afeta especialmente as pessoas mais pobres, notadamente das nações menos desenvolvidos<sup>9</sup> e com grande desigualdade na distribuição da renda, ou seja, refere-se a um problema vinculado à condição de subdesenvolvimento.

Esse segundo capítulo está ancorado, sobretudo em um autor: Josué de Castro, referência no estudo da fome no Brasil e no mundo, além de apresentar também contribuições importantes da cientista política americana Susan George e do economista Amartya Sen, autores cujas análises são semelhantes, no sentido de relacionar diretamente os fatores fome, pobreza e subdesenvolvimento.

Considerar a fome como resultado de relações econômicas, e não como uma questão natural e inevitável, remete à possibilidade de que se estabeleçam medidas direcionadas à sua solução. Neste sentido, o Capítulo 3 deste trabalho apresenta a discussão sobre políticas públicas para o combate à fome.

Esse terceiro capítulo está estruturado em duas seções. A primeira delas procura mostrar que as políticas de combate à fome envolvem uma decisão ampla. Entretanto, como a acessibilidade aos alimentos se coloca, muitas vezes, como questão central do problema, ultimamente, os programas de renda mínima ou assistenciais, para os quais são descritas as principais vantagens e desvantagens, têm recebido grande destaque.

A segunda seção traz um histórico das políticas de combate à fome no Brasil, visando identificar a evolução das políticas de acesso aos alimentos. Ela está estruturada em três partes: um primeiro período, que vai do início do século passado até os anos 80, no qual são

---

<sup>9</sup> De acordo com a ONU de 2007, do total da riqueza produzida no mundo, 80% ficam com 1 bilhão de pessoas que vivem nos países ricos, enquanto 5 bilhões de pessoas, quase todas em países pobres, dividem o restante; o que certamente também tem reflexo sobre a desigualdade de consumo alimentar. A Organização Internacional do Trabalho revela que a renda anual de cada pessoa que faz parte dos 20% mais ricos do mundo chegou a 32,3 mil dólares em 2002 e cresceu nada mais, nada menos do que 183%, em 40 anos; já a renda anual por pessoa dos 20% mais pobres foi de 267 dólares, com o aumento de apenas 26% desde 1962 (FERNANDES JÚNIOR, 2007).

observadas as primeiras políticas voltadas para a questão alimentar e quando se iniciam algumas políticas voltadas para a acessibilidade alimentar; o segundo vai da década de 1990 até o Governo Lula, no qual a dificuldade de acesso aos alimentos passa a ser vista como fator importante, mas, ao mesmo tempo, são explicitados os conflitos que permeiam a definição de políticas visando garantir esse direito, a ponto de muitos autores identificarem essa época como de desestruturação das principais políticas de alimentação construídas nas décadas anteriores; e um terceiro período, a partir do Governo Lula, quando o combate à fome se torna prioridade das políticas públicas, dando origem ao Programa Fome Zero, dentro do qual a medida que mais se destacou foi o Programa Bolsa Família, identificado como a maior política de impacto sobre o acesso alimentar já existente no país, e que se tornou o maior programa de transferência de renda do mundo.

O quarto capítulo deste trabalho assinala que a inflação que caracteriza a crise de alimentos dos anos 2000 pode afetar a Insegurança Alimentar, a ponto de comprometer, inclusive, o resultado de políticas direcionadas a combater a fome, pois, conforme revela sua primeira seção, assim como a renda, o preço é fator determinante da capacidade aquisitiva de alimentos, sobretudo para a população mais pobre.

A segunda seção deste capítulo apresenta a crise alimentar como uma crise estrutural, na qual os níveis de preços dos alimentos alcançaram patamares que, há muito, não se observavam, reforçando a preocupação dos países e organizações internacionais no que tange a possíveis impactos deste processo sobre a fome no mundo.

Diante desse panorama, as organizações internacionais sugeriram medidas para reduzir ou remediar os efeitos da crise, direcionadas à acessibilidade alimentar, bem como a necessidade de avaliação desses programas, visando a sua maior efetividade; questões mencionadas na terceira seção do capítulo 4.

Esta é a proposta do quinto capítulo deste trabalho, que procura identificar, empiricamente, o impacto que o principal programa de transferência de renda do Brasil, o Programa Bolsa Família, pode ter sobre a acessibilidade alimentar, especialmente quando se verifica um contexto de aumentos de preços como o que vem ocorrendo desde 2008.

A sua primeira seção expõe as metodologias de mensuração de Insegurança Alimentar, mostrando que, em geral, elas utilizam dados sobre renda e pobreza e contêm aspectos relacionados à acessibilidade alimentar.

A segunda seção apresenta as principais bases de dados disponíveis, atualmente, no Brasil que podem ser viabilizadas para a realização de pesquisas sobre Segurança Alimentar: a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a Pesquisa Nacional por Amostra de

Domicílios (PNAD), das quais foram retiradas as informações para a realização da parte empírica deste trabalho.

As duas próximas seções apresentam o resultado deste estudo. Uma delas recorre à PNAD para avaliar a relação entre a renda e a Segurança Alimentar das famílias no Brasil, procurando verificar, empiricamente, o argumento desenvolvido durante todo este trabalho de que a Insegurança Alimentar no Brasil está fortemente vinculada à acessibilidade alimentar, e esta, por sua vez, depende da renda. Os resultados desta seção mostram que há estreita relação entre a pobreza e a situação de Insegurança Alimentar, indicando que políticas de transferência de renda podem contribuir para a melhoria da acessibilidade alimentar.

A outra seção está estruturada em três partes. Na primeira delas, levando em conta as conclusões da anterior, os dados da POF foram organizados de forma a classificar as famílias por faixas de renda, incluindo aquelas utilizadas como critério para a seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família. A partir dessa classificação, foi realizada pesquisa sobre o perfil de consumo dessas famílias, a partir das despesas domiciliares, per capita, em alimentos.

Na segunda parte, foi feito um acompanhamento dos preços dos alimentos que compõem a cesta básica, desde o início da última década, e a comparação da variação desses preços com um índice geral de preços (INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor), visando identificar a crise internacional de alimentos no Brasil.

Na terceira seção, foi feita uma avaliação do potencial de poder de compra de alimentos da população que se enquadra nos cortes de renda definidos na primeira seção, e avaliado o possível impacto de uma complementação de renda como do Programa Bolsa Família, levando em conta as variações dos preços dos alimentos no período.

## **CAPÍTULO 1**

### **FOME: UM TEMA AMPLO E MULTIDIMENSIONAL**

Este primeiro capítulo procura mostrar que tratar do tema fome não é uma questão simples. Para isso, apresenta suas diversas nuances, bem como as principais definições relacionadas ao problema, que serão utilizadas ao longo deste trabalho, e a forma como estas foram incorporadas nas políticas brasileiras.

Assim, a primeira seção evidencia que a fome não está associada meramente à morte pela falta de alimentos, mas a uma série de problemas alimentares, tais como desnutrição, subnutrição e até mesmo obesidade, caracterizando o que poderia ser chamado de “várias faces da fome”.

Na segunda seção, a complexidade do tema se explicita nas principais definições que foram sendo criadas ao longo dos anos de discussão e enfrentamento do problema no âmbito internacional: Segurança Alimentar e Nutricional, Direito à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar.

A explanação sobre o termo Segurança Alimentar é importante neste trabalho por diversos motivos. O primeiro deles porque sua construção, ao longo do tempo, revela a própria mudança de enfoque acerca do problema da fome no mundo, inicialmente, vinculado, essencialmente, à questão da oferta, passando pela incorporação do fator acesso (quando os aumentos de produtividade não repercutiram na redução da fome), até que este se tornou sua questão central.

Ao introduzir diversas variáveis, a construção do conceito de Segurança Alimentar remete a toda uma discussão sobre como desencadear as políticas de combate à fome, e que não se referem apenas a produzir os alimentos e resolver problemas ligados ao abastecimento e à comercialização, mas envolvem uma discussão mais vasta, da qual aspectos econômicos da distribuição de renda, cultura e educação alimentar das famílias fazem parte (BELIK, 2003).

Além disso, a definição de Segurança Alimentar é a base para a delimitação conceitual empregada neste trabalho, pois a opção adotada foi por tratar especificamente de um de seus quatro conteúdos, segundo o conceito definido por Pessanha (1998), que é o direito ao acesso aos alimentos, em uma abordagem pelo seu conceito inverso, a distribuição desigual dos alimentos entre os membros da sociedade.

A definição do Direito à Alimentação Adequada, por sua vez, surgiu a partir de iniciativas internacionais de operacionalizar o direito à alimentação presente na Declaração

dos Direitos Humanos de 1948, e é importante à medida que revela um contexto no qual o estabelecimento de pactos, a constituição de assembleias e o estabelecimento de metas a serem cumpridas internacionalmente passaram a motivar o comprometimento dos países quanto ao estabelecimento de políticas voltadas para a alimentação. Refere-se, portanto, ao pano de fundo que influencia a definição das políticas brasileiras na área.

O conceito de Soberania Alimentar reforça a particularidade da situação de cada país e, portanto, a necessidade de que se definam políticas autônomas direcionadas à Segurança Alimentar que levem em conta, por exemplo, o tipo de recursos e a melhor alocação dos fatores de produção locais, bem como as particularidades de consumo de cada país, e até mesmo de cada região ou território. Utilizando-o como base de análise é possível perceber, por exemplo, um dos motivos pelos quais, apesar de os princípios da Revolução Verde<sup>10</sup> terem contribuído para um aumento da produção de alimentos, em diversos países, a situação da fome, longe de melhorar, tornou-se um problema ainda mais sério diante dos outros desdobramentos que este padrão de política adotado acarretou. Essa definição se torna, portanto, princípio importante para a análise de políticas voltadas para a alimentação.

A terceira parte deste capítulo mostra que todos esses referenciais encontram-se vigentes no Brasil, e que o surgimento de um não significou a eliminação do outro, já que todos eles coexistem no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional atual, embora, na prática, conforme será mostrado, nem todos apresentem a mesma relevância.

## **1.1 As Várias Faces da Fome**

O campo de debate que foi sendo desenvolvido sobre a fome é bastante diversificado e complexo. Burity e Franceschini (2010) mencionam que a questão alimentar está relacionada com os mais diferentes tipos de interesses, e a sua concepção ainda é palco de grandes disputas. Também Takagi e Belik (2006) reconhecem a disputa de ideias existentes em torno de conceitos-chave do assunto, e classificam o tema como multissetorial e multidimensional.

Segundo Sen (1997), não há um problema de “fome no mundo”, mas problemas diversos, pois a privação alimentar pode assumir diferentes formas, ter muitas causas e

---

<sup>10</sup> Segundo George (1986), a Revolução Verde começou no México em 1943, quando agrônomos geneticistas americanos, financiados pela Fundação Rockefeller, foram enviados para o país, que importava grande parte da sua comida dos EUA, e propiciaram um aumento na produção de trigo do México de cerca de 3 vezes, tornando este país exportador de grãos; experiência que foi repetida na Ásia.



efeitos. Entender a fome, nas palavras atuais, leva à necessidade, ao mesmo tempo, de um entendimento amplo de diferentes aspectos da fome no mundo contemporâneo, e uma análise discriminada adequada; exige, também, que se tenha a clara ideia da natureza do problema, clareza esta difícil de ser alcançada, pois a questão é muito complexa e os termos muito restritos (SEN, 1997).

Enquanto para muitos a fome se traduz pela simples falta de alimentos, para outros, ela pode ser representada pela ausência dos principais nutrientes necessários à manutenção da vida (ALMEIDA FILHO et al., 2007).

Para Mayer (1984), a palavra fome não basta, pois o termo evoca simplesmente a insuficiência da quantidade de alimentos; enquanto é necessário saber que tanto esta, quanto a sua má constituição na alimentação são problemas importantes, e pode decorrer daí uma série de estados de subnutrição, sendo seus efeitos muito mais profundos e mais amplos, pois influem na duração e na qualidade da própria vida.

Lord John Boyd Orr (Prêmio Nobel da Paz), no prefácio à edição inglesa de *Geopolítica da Fome*, de Josué de Castro, alertou para o fato de que, se, no passado, empregava-se a palavra “fome” para exprimir a falta de alimentos para a satisfação do apetite e o número de mortos pela fome restringia-se aos indivíduos esqueléticos que morriam por completa inanição; essa palavra, no seu sentido moderno, revela a falta de quaisquer dos quarenta ou mais elementos nutritivos indispensáveis à manutenção da saúde, cuja falta, embora não acarrete, necessariamente, a inanição por falta absoluta de alimentos, ocasiona morte prematura.

De acordo com George (1986), morrer de fome é relativamente raro, mas os efeitos da fome crônica são bem conhecidos. Seu estudo relatou que uma a cada oito pessoas no mundo passava fome literalmente, mas cerca da metade da população sofria com desnutrição de algum tipo<sup>11</sup>.

Castro (1984) salienta para a necessidade de se analisar o fenômeno da fome coletiva, ou seja, da fome atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas não só como a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais. Seu trabalho analisa a fome como fenômeno muito mais frequente e grave, a fome parcial, ou fomes específicas, em sua infinita variedade, ou ainda fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais,

---

<sup>11</sup> George (1986) cita uma série de doenças provocadas pela desnutrição, que podem levar a morte. Várias destas Doenças também são mencionadas em Castro (1984).

grupos inteiros de populações morrem lentamente, apesar de comerem todos os dias.

Nesse mesmo sentido, Sen (1997) alerta que índices de mortalidade cronicamente elevados revelam deficiências menos drásticas em termos de alimentação, mas mais persistentes. O autor, ao discorrer sobre algumas das diferentes facetas da privação alimentar, cita, por exemplo, uma comparação de dois países em determinado período, no caso China e Índia. O primeiro tinha maior registro de morte por fome, mas a quantidade de indianos acometida de “morte natural” causada, na verdade, por uma alimentação carente, foi maior; ao comparar a expectativa de vida nos dois países no início da década de 90, o índice na Índia era bem menor que na China.

Dados da África Subsaariana, por sua vez, apresentavam alto índice de morte antes dos 5 anos de idade, sendo que, em muitos países, a média era de cerca de 3 anos, geralmente relacionada à fome, às doenças e outras causas. Contudo, ao se observar a desnutrição na Índia, o número de crianças malnutridas era bem maior (quase duas vezes mais que a média da África), tanto em termos absolutos, quanto em relação a proporção total de crianças (SEN, 1997).

Com base na constatação de que a morte é apenas uma das facetas da fome (GEORGE, 1986), é importante mencionar que a proposta deste trabalho considera a complexidade existente em torno do problema, o que implica atentar para a grande variedade de termos envolvidos em seu debate.

## **1.2 As várias dimensões da fome**

De acordo com Castro (1984), a existência dos vários tipos de fome originou conceitos considerados, inicialmente, como revolucionários e heterodoxos.

O reconhecimento destas definições esteve, em grande parte, relacionado à sua adoção pela FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, que ao utilizar largamente determinada nomenclatura, acaba por conferir-lhe sentido científico.

Isso porque a FAO ocupa lugar de destaque no cenário internacional, sendo a organização de referência, ao liderar os esforços internacionais de erradicação da fome, propondo-se a atuar como fórum neutro, onde os países desenvolvidos e em desenvolvimento (em 2012, 191 países membros, mais a Comunidade Europeia) se reúnem em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas (FAO, 2012).

A estrutura dessa organização permite que, entre suas atividades, esteja a disponibilização de informações, servindo como uma rede de conhecimento formada por uma

equipe de agrônomos, engenheiros florestais, especialistas em pesca e pecuária, nutricionistas, cientistas sociais, economistas, estatísticos e outros profissionais que coletam, analisam e disseminam dados que ajudem no desenvolvimento. Segundo dados da própria FAO, o *site* da organização é visitado cerca de um milhão de vezes por mês, e são publicados centenas de boletins, relatórios e livros, distribuídas várias revistas, criados diversos CD-ROMS e fóruns eletrônicos (FAO, 2012).

Assim, como uma organização construtora e propagadora de conhecimento, a FAO cria e compartilha informações importantes sobre alimentação, agricultura e recursos naturais, na forma de bens públicos globais, e desempenha um papel conector, por meio da identificação e trabalho com diferentes parceiros com *expertise* estabelecida, facilitando o diálogo entre aqueles que têm o conhecimento e aqueles que dele necessitam (FAO, 2012).

A FAO, pela sua experiência, colabora na formulação da política agrícola, apoia o planejamento, a elaboração de legislação e cria estratégias para alcançar o desenvolvimento rural e as metas de redução da fome nos países.

A FAO se propõe a agir em situações de crise, em conjunto com o Programa Alimentar Mundial<sup>12</sup> e outras agências humanitárias, a atuar na proteção dos meios de subsistência rurais e ajudar as pessoas na reconstrução de suas vidas (FAO, 2012).

A amplitude de conhecimentos da FAO<sup>13</sup> é utilizada em milhares de projetos de campo em todo o mundo, sendo que, além desse papel, ela também mobiliza e administra

---

<sup>12</sup> Agência das Nações Unidas responsável pela ajuda alimentar.

<sup>13</sup> A FAO conta, desde 1975, com um comitê específico de Segurança Alimentar Mundial que visa a *coordenação em nível global*, proporcionando uma plataforma de discussão e coordenação sobre segurança alimentar para fortalecer a ação de colaboração entre governos, organizações regionais, organizações internacionais e agências, ONGs, organizações de produtoras de alimentos, organizações do setor privado, organizações filantrópicas e outras partes interessadas; promover a convergência maior e coordenação de políticas, nomeadamente por meio do desenvolvimento de estratégias e diretrizes internacionais voluntárias sobre segurança alimentar e nutricional, com base em melhores práticas, lições aprendidas a partir da experiência local, insumos recebidos de nível nacional e regional, conselhos de especialistas e opiniões de diferentes partes interessadas; a pedido país e / ou região, facilitar o apoio e / ou aconselhamento no desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação de seus planos nacional e regional de propriedade de ação para a eliminação da fome, a realização da segurança alimentar e da prática da aplicação das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, que deve basear-se nos princípios de participação, transparência e prestação de contas. Outras funções adicionais do Comitê são: servir como uma plataforma para promover uma maior coordenação e alinhamento de ações; incentivar o uso mais eficiente dos recursos; monitorar ativamente a implementação do Plano estabelecido pela Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, contribuindo para a avaliação se os objetivos estão sendo alcançados e na definição de métodos de como a Insegurança Alimentar podem ser reduzida mais rapidamente e de forma eficaz e desenvolvendo um mecanismo inovador que inclua a definição de indicadores comuns, para monitorar o progresso em direção a estes acordados e *desenvolver um quadro estratégico global para a*

milhões de dólares fornecidos pelos países industrializados, bancos de desenvolvimento e de outras fontes para garantir que diversos projetos possam atingir seus objetivos (FAO, 2012).

Essa é, portanto, a organização que, tendo a sua própria constituição como derivada do enfrentamento da fome, e pela importância que conseguiu adquirir, delimitou o que poderia ser chamada de visão “oficial”, apresentando atualmente três conceitos básicos relacionados à “fome no mundo”.

O primeiro termo definido pela FAO - “*chronic hunger*” ou “*undernourishment*”- refere-se à fome crônica ou desnutrição, e considera o estado das pessoas cuja ingestão de alimentos fornece regularmente menos do que suas necessidades energéticas mínimas, sendo a exigência de energia média mínima por pessoa de cerca de 1800 kcal por dia<sup>14</sup>. Este talvez seja o termo de maior relevância quando o assunto é tratado por essa agência internacional, na medida em que é por meio dele que esta organização apura os dados da fome no mundo.

A segunda definição da FAO - “*undernutrition*”- refere-se à desnutrição. É definido pela agência como resultado de prolongada ingestão de baixos níveis de alimento e/ou baixa absorção de alimento consumido, geralmente, aplicado à deficiência energética (ou proteína e energia), ou relacionada com deficiências de vitaminas e minerais. Um exemplo de estudo que pode ser citado sobre este tipo de privação alimentar é o de Castro (1984), que revela a carência alimentar bem específica de cada uma das regiões, que ele classifica como “áreas da fome no Brasil” (área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordeste).

O terceiro conceito utilizado pela FAO - “*malnutrition*”- é o termo referente à subnutrição, situação geral para uma gama de condições que dificultam a boa saúde, causada pela ingestão de alimentos inadequada ou desequilibrada, ou pela má absorção de alimentos consumidos. Este termo também se relaciona com os dois primeiros, uma vez que se refere à subnutrição (privação alimentar), mas também inclui a supernutrição, que se constitui na ingestão excessiva de alimentos<sup>15</sup>.

Além desses conceitos básicos definidos e utilizados hoje pela FAO, à medida que o problema da fome passou a ser visto como um problema mundial, foram surgindo outros termos importantes, tais como Segurança Alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada, Insegurança Alimentar e Soberania Alimentar.

---

*segurança alimentar e nutrição* , a fim de melhorar a coordenação e orientar a ação sincronizada por uma ampla gama de interessados (FAO, 2012).

<sup>14</sup> A exigência exata é determinada por uma pessoa da idade, tamanho corporal, nível de atividade e condições fisiológicas, tais como doenças, infecções, gravidez e aleitamento (FAO, 2012).

<sup>15</sup> Além disto, esta organização ainda utiliza o termo “*starvation*” (inanição) em vários de seus relatórios.

Esses termos são resultantes de esforços internacionais de combate à fome, especialmente no âmbito das Nações Unidas. A definição de cada um deles está intrinsicamente associada à história da própria da FAO, à realização de uma série de Conferências Internacionais sobre o tema, e à institucionalização de uma série de medidas de combate a fome em âmbito internacional, em uma construção histórico-teórica que revela o forte caráter político e institucional do problema da privação alimentar.

### **1.2.1 Segurança e Insegurança Alimentar**

Em âmbito internacional, o debate sobre a questão da alimentação se tornou relevante logo após a Segunda Guerra (BELIK, 2003), e foi nesse período que a FAO criou o termo “Segurança Alimentar”.

Contudo, cabe mencionar importantes iniciativas relacionadas à questão da alimentação, tomadas em período imediatamente anterior à este. Estas medidas revelam o crescente interesse dos países em lidar com o problema da fome que, mais tarde, se tornou evidente durante a primeira Conferência Internacional, lançando as bases para a criação da própria FAO.

As primeiras políticas, em termos de garantir a alimentação da população, foram incitadas pelos enormes contingentes populacionais atingidos pela fome decorrente da “grande depressão” do último quartel do século XIX na Europa, e pela crise econômica mundial iniciada em outubro de 1929, que afetou até os países desenvolvidos. Elas eram políticas que visavam a um amplo programa de apoio à produção e consumo interno de alimentos e de matérias-primas (RAMOS, 2010).

Nos EUA, a agricultura foi apontada tanto como uma das causas da depressão, como também um dos setores mais atingidos. A depressão estava relacionada ao excesso de produção corrente e acúmulo de estoques agrícolas: se, durante e logo após a Primeira Guerra, os empresários agrícolas norte-americanos investiram muito para atender à demanda crescente diante do comprometimento da produção dos países europeus participantes do conflito, a partir de 1924, com a recuperação e dinamização da produção desses países, houve uma redução na procura pelos produtos americanos e uma queda de preços. Diante deste quadro, duas medidas importantes relacionadas à alimentação foram implementadas pelos EUA: foi criado o *Agricultural Adjustment Act* (AAA), que definiu diversos instrumentos objetivando,

sobretudo, elevar preços e limitar a produção agrícola<sup>16</sup> (CARVALHO; SILVA, 1995); e o *Food Stamp*<sup>17</sup>, com o propósito de combater diretamente a fome e, ao mesmo tempo, movimentar a economia, por meio de cupons de alimentação distribuídos a famílias pobres para comprar alimentos em estabelecimentos credenciados pelo governo, e que, ainda hoje, é referência em termos de política de acesso à alimentação.

Na Europa, a intervenção sistemática do governo na agricultura em decorrência da crise dos anos 30 pode ser observada em alguns países; como na França, quando o governo iniciou intervenção no mercado de vinho e em seguida estendeu-a ao trigo; e na Inglaterra.

Essas iniciativas se intensificaram no período Pós Segunda Guerra, período de grande inquietação internacional no que se refere à questão da fome.

De acordo com Castro (1984):

foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a Revolução Russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo.

De acordo com Belik (2003), nessa época, era necessário alimentar não só os famintos de sempre, possível foco de novas guerras, mas também uma nova população composta pelos milhões de europeus que tiveram suas áreas agrícolas e sua infraestrutura destruídas.

Essas condições adversas impostas pelo pós Segunda Guerra contribuíram para que a questão da fome entrasse para a agenda política internacional, o que deu origem à primeira Conferência Internacional sobre Alimentação, convocada pelas Nações Unidas, para discutir problemas dos países atingidos pela II Guerra Mundial: a Conferência de Hot Springs, realizada em 1943, na qual quarenta e quatro governos se reuniram nos Estados Unidos.

---

<sup>16</sup> Em 1935, foi estabelecido o *Food Surplus Commodities Corporation* (FSCC). Entre 1934 e 1936, foram desviados do processo produtivo, em média, mais de 12 milhões de hectares por ano; e, de maneira geral, as medidas emergenciais foram bem sucedidas, atingindo a elevação dos preços planejada (CARVALHO; SILVA, 1995).

<sup>17</sup> Esse programa seguiu no pós-guerra de forma parcial e administrado pelos Estados, até que, em 1962, todas essas iniciativas foram reunidas sob uma só administração federal (SILVA; BELIK, 2001). O *Food Stamp Program* foi o maior programa de ajuda alimentar dos Estados Unidos e atendeu, no ano de 2001, a 7,3 milhões de domicílios e 17,2 milhões de pessoas por mês, a um custo de US\$ 17 bilhões (BELIK, 2003). Hoje em dia a proposta do programa *Food Stamp Program* (FSP) ainda existe, mas desde 2008 passou a ser denominada *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), que reflete as mudanças feitas, de acordo com o Governo Americano nas necessidades dos beneficiários, incluindo o foco na nutrição e o aumento do montante do benefício. Dados para o ano de 2011 indicam que cerca de 21 milhões de famílias, mais de 44 milhões de pessoas foram atendidas pelo programa, sob um custo anual total de quase 72 bilhões de dólares (133,85 US\$ por pessoa e 283,99 US\$ por família) (USDA, 2012).

Segundo Castro (1984), essa reunião demonstrou uma mudança efetiva e radical da atitude universal em face do problema da fome, pois:

as quarenta e quatro nações, através dos depoimentos de eminentes técnicos no assunto, confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito para que sejam apagadas ou pelo menos clareadas, nos mapas mundiais de demografia qualitativa, estas manchas negras que representam núcleos de populações subnutridas e famintas, populações que exteriorizam, em suas características de inferioridade antropológica, em seus alarmantes índices de mortalidade e em seus quadros de carências alimentares (beribéri, pelagra, escorbuto, xeroftalmia, raquitismo, osteomalácia, bócios endêmicos, anemias, etc.) — a penúria orgânica, a fome global ou específica de um, de vários e, às vezes, de todos os elementos indispensáveis à nutrição humana (CASTRO, 1984).

Segundo Nascimento (2009), nessa Conferência, as soluções apresentadas para o problema da fome já passavam pela discussão da Segurança Alimentar dos povos, mas este ainda era um conceito incipiente.

O objetivo inicial do encontro era garantir, por meio de um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, semelhante ao do FMI (Fundo Monetário Internacional), que cada país pudesse reerguer sua produção agrícola e alimentar sua população de forma soberana (BELIK, 2003).

Durante a reunião, surgiu a proposta de formação de uma “Comissão Mundial de Alimentos” (*World Food Bank*), que seria uma entidade supranacional para garantir a manutenção emergencial do suprimento de alimentos, sem a perda da capacidade de produção e autossustentação dos países; e que funcionaria como uma grande Câmara de Compensação Mercantil para os alimentos básicos, com a finalidade de evitar a especulação com estoque e regular a produção e o consumo entre os países (BELIK, 2010).

Contudo, tanto esta proposta da criação da Comissão Mundial de Alimentos, como a de uma Reserva Internacional Contra a Fome foram rejeitadas, não sendo possível conseguir um consenso quanto aos objetivos iniciais da conferência (BELIK, 2010).

Assim, ao longo dos debates e negociações decorrentes da Conferência de Hot Springs, o objetivo da criação de uma grande frente internacional contra a fome foi alterado, já que os países participantes não se dispuseram a conceder verbas e nem poderes para enfrentar diretamente o problema (BELIK, 2003). A proposta se voltou para a montagem de uma organização multigovernamental permanente, para o incentivo à agricultura e alimentação, compromisso firmado pelos governos, lançando as bases para a instituição da FAO, criada efetivamente em 1945 (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

A FAO, recém-criada, na iniciativa de afrontar a fome verificada nesse período, foi quem propôs, inicialmente, a utilização da expressão “Segurança Alimentar”, e o termo ganhou proeminência particularmente na Europa, diante da já mencionada necessidade de garantir um suprimento suficiente e constante de alimentos de boa qualidade em meio à devastação causada na agricultura europeia e na oferta de alimentos (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

De acordo com Gomes Junior e Almeida Filho (2010), o termo “Segurança Alimentar”, nesse período traduzia a ideia de fazer frente à fome com ações estratégicas de curto, médio e longo prazo, tornando vital o aumento da produção. Ortega et al. (2007) também ressaltam que a expressão, nessa época, estava diretamente relacionada ao aumento da oferta de alimentos de maneira autossuficiente.

A partir das preocupações com o abastecimento alimentar, foram construídas as políticas agrícolas nacionais em diversos países europeus e no Japão. Segundo Pessanha (1998), assim como a política europeia (Política Agrícola Comum na Europa - PCA<sup>18</sup>), também a política americana (com o AAA) e a japonesa (segundo sua Lei Agrícola Básica), tendo como concepção do problema da fome a garantia de oferta de produtos agrícolas, caracterizaram-se como ativamente protecionistas para o setor agrícola.

Esse foi, portanto, o momento em que a questão da alimentação passou a ser prioridade das políticas econômicas nacionais, com enfoque para o aumento da produção e a oferta de alimentos para o consumo autossuficiente nacional. A autossuficiência, além de atender às necessidades da população de cada país, contribuía para suas balanças comerciais (ORTEGA, 2010).

Por pelo menos duas décadas, para dimensionar e mitigar as necessidades alimentares das populações afetadas pela fome, os alimentos tiveram o foco das políticas econômicas nacionais e nos balanços comerciais (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Nesse processo, o estabelecimento de políticas dirigidas ao aumento da capacidade produtiva de cada país ficou conhecido na literatura como “Revolução Verde”, cuja proposta

---

<sup>18</sup> Esta política visava estabelecer elevadas barreiras aos produtos agrícolas importados e altos subsídios para a produção de alimentos, tendo em vista a necessidade de garantir os suprimentos locais. A Política Agrícola Comum Europeia tinha como princípios norteadores o mercado único dos produtos agrícolas, a solidariedade financeira e a preferência comunitária. Aboliram-se os obstáculos para o comércio entre os Estados membros, com preços remuneradores, estáveis e desconectados dos preços do comércio internacional; e constituiu-se uma reserva de mercado interna à comunidade. De acordo com Pessanha (1998), as medidas da PCA permitiram a manutenção da estrutura social do campo e a redução do fluxo rural-urbano, considerando que o protecionismo agrícola da Comunidade Europeia no plano agrícola buscava tanto a obtenção da autossuficiência alimentar, como o fortalecimento do padrão agrícola familiar.



foi a incorporação do progresso técnico na agricultura para ampliação da oferta<sup>19</sup>, visando à resolução do problema da fome (ORTEGA, 2010).

Conforme George (1986), com o aumento da produção decorrente da Revolução Verde, foi anunciado o fim da crise de alimentos, já que os novos grãos podiam produzir mais em menos terra, e ainda com ciclos menores, permitindo ciclos produtivos duplos ou triplos.

No plano internacional, a FAO se empenhou para declarar a década de 60 como a década do combate à fome, sendo que nesse período foi lançada a Campanha Mundial Contra a Fome, e criado o Programa Mundial de Alimentos – PMA da ONU, voltado para ações alimentares emergenciais, como guerras e catástrofes provocadas pela natureza.

Apesar dos esforços da década anterior, na década de 70, nova crise alimentícia de grande magnitude se estabeleceu<sup>20</sup>: observou-se um aumento dos preços internacionais dos alimentos, provocando um quadro de desabastecimento para muitos países dependentes de importação, inclusive porque grandes países produtores passaram a promover o embargo ou taxaço de suas exportações com o receio de que poderia faltar alimento (BELIK, 2010).

A situação motivou a realização da Primeira Conferência Mundial sobre a Alimentação pela FAO em 1974, em Roma (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010). Foi nessa Conferência que foi estabelecido oficialmente, fortemente vinculado à questão da oferta, o seguinte conceito de Segurança Alimentar:

a disponibilidade todo o tempo de uma oferta mundial adequada de alimentos. (...) ao término de uma década não haja nenhuma criança que

---

<sup>19</sup> Como resultado da adoção da Revolução Verde, a produtividade média dos cereais dobrou em 30 anos. Contudo este modelo de produção começou a apresentar sinais de esgotamento dos retornos econômicos esperados: apesar do uso crescente de insumos, os aumentos da produção agrícola têm sido decrescentes, com uma redução da ordem de 40 vezes nos últimos quarenta anos (ALBERGONI; PEREZ, 2007).

<sup>20</sup> Há referências de que a crise de alimentos da década de 70 está relacionada a perdas de colheitas devidas a fatores climáticos. Esta observação, entretanto, não é consensual. George (1986) menciona uma “escassez planejada de alimentos”. De acordo com a autora, em 1972, as colheitas foram apenas 2% menores do que do ano anterior, e a segunda maior da história. Para George (1986), se o governo americano quisesse aumentar a oferta de alimentos, poderia ter feito, pois tinha todas as informações sobre a escassez, mas preferiu não agir. Na verdade, a autora responsabiliza os governos ocidentais, em especial, o americano, pela promoção do aumento drástico dos preços dos alimentos. De acordo com George (1986), os EUA se tornaram grandes exportadores de soja para Europa e para o Japão, só que a medida que as exportações aumentavam, os estoques domésticos caíam, e os preços começaram a subir. Isto teria motivado um embargo sobre as exportações de soja, cujo resultado foi um “pademônio”, uma especulação generalizada que fez os preços subirem ainda mais. Este tipo de medida estava, para George (1986), relacionada também à queda de lucros das empresas à medida que o aumento da produção, resultado da Revolução Verde, havia feito com que os preços de muitos produtos tivessem caído, reduzindo as margens de lucro. Daí a autora definir que a crise de alimentos da década de 70 ter sido, na verdade, uma crise de superprodução.

tenha que se conformar sem ter satisfeitos sua fome, nenhuma família que tema pelo pão do dia seguinte, e que nem o futuro nem a capacidade de nenhum ser humano sejam prejudicados pela má nutrição (THE WORLD FOOD CONFERENCE, 1974).

A concepção de política fortemente vinculada à produção agrícola fez com que os compromissos e resoluções acordados na Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição (documento derivado da Conferência) tenham sido dirigidos para o aumento da oferta de alimentos e para atividades de assistência alimentar (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Assim, a Conferência resultou na criação de um forte aparato de apoio aos agricultores (crédito e de assistência técnica) para elevação da produção e difundiram-se ainda mais os princípios da Revolução Verde<sup>21</sup>.

No curto prazo, observou-se um aumento importante da produção<sup>22</sup>, e a superação da crise levou a uma situação de sobreoferta e de formação de grandes estoques, permitindo-se constatar que, apesar deles, o problema alimentar estava longe de ser resolvido, em especial, no Terceiro Mundo (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Dáí a necessidade de uma nova Conferência Mundial sobre Alimentação pela FAO, realizada em 1989, na qual a fome começou a ser vista não como uma questão estritamente produtiva, mas também de distribuição.

Na verdade, já a partir da primeira Conferência, apesar de o conceito de Segurança Alimentar ter sido fortemente vinculado à questão da oferta, para Belik (2010), as resoluções resultantes dela, ao considerarem que a falta de alimentos poderia ferir a dignidade humana,

---

<sup>21</sup>Para George (1986), as soluções propostas por esta Conferência foram puramente tecnológicas, que sublimaram a produção ao invés da distribuição equitativa de comida, exatamente como aquelas que já haviam falhado nas últimas três décadas. As prioridades estabelecidas eram: intensificar a produção de alimentos; ampliar a utilização de insumos modernos; ampliar a pesquisa agrônômica; melhorar as atividades de extensão e capacitação dos agricultores; implantar políticas e programas para melhorar a nutrição; carta mundial dos solos e a avaliação do potencial de produção das terras; ordenamento científico das águas, irrigação, armazenamento e luta contra as inundações; ampliação do papel da mulher, equilíbrio entre a população e oferta de alimentos; fomento da indústria de sementes; redução dos gastos militares para aumentar a produção de alimentos; ajuda alimentar a vítimas das guerras coloniais na África; criação do sistema mundial de informação e alerta sobre a alimentação e a agricultura; melhoria das condições de acesso ao comércio internacional de alimentos (THE WORLD FOOD CONFERENCE, 1974).

<sup>22</sup>Na Europa, por exemplo, ao final da década de 70, o ritmo de aumento da disponibilidade dos alimentos para o mercado de consumo de massas tornou-se maior que o crescimento do consumo alimentar interno à Comunidade Europeia. A autossuficiência havia sido atingida e ultrapassada para a maior parte dos produtos agropecuários, permitindo à Europa exportar os seus alimentos em quantidades crescentes (PESSANHA, 1998).

abriram campo para maiores discussões sobre as características da oferta alimentar e possibilitaram o crescimento do debate.

Esse movimento, segundo Gomes Junior e Almeida Filho (2010), contribuiu para que o termo Segurança Alimentar passasse a introduzir, ao poucos, uma nova dimensão, do acesso, ainda que este não tenha se constituído como foco das políticas.

Num cenário de crescimento da oferta alimentar, mas também da fome na década de 80, na Conferência de 1989, a preocupação com o acesso se tornou explícita, num conceito ampliado de Segurança Alimentar, apresentado pela FAO:

O objetivo final da Segurança Alimentar Mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam (...) a Segurança Alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam (ORTEGA et al., 2007).

Desta forma, a partir dessa Conferência, o termo Segurança Alimentar passou a abranger três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; obter a máxima estabilidade no fluxo desses alimentos e garantir o acesso aos alimentos daqueles que deles necessitem (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

O quadro de 800 milhões de pessoas sofrendo de desnutrição crônica na década de 90 motivou a realização da III Conferência Mundial de Alimentação em Roma, reunindo 186 países (SEN, 1997). Nela, estabeleceu-se um plano de ação, definindo trajetórias para o estabelecimento de Segurança Alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial, e foi reafirmado o direito de todos ao acesso a alimentos seguros e nutritivos (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Nessa Conferência, criou-se a Declaração de Roma, e nela os Chefes de Estado e Governo reafirmaram: “(...) o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos sãos e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de toda pessoa a não padecer de fome” (FAO WFS/TECH/7,1996).

Foi definido que os Governos signatários, com colaboração da sociedade civil, deveriam assumir os seguintes compromissos: garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma Segurança Alimentar sustentável para todos; implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo o momento, a alimentos suficientes e,

nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva; adotar políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto em nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura; assegurar que as políticas de comércio internacional de alimentos e outros produtos contribuam para fomentar a Segurança Alimentar para todos, mediante um sistema comercial justo e orientado ao mercado; prevenir e estar preparados para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana e atender às necessidades urgentes de alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras (FAO WFS/TECH/7,1996).

A partir de então, a definição de Segurança Alimentar se ampliou ainda mais, referindo-se a:

quando toda pessoa, em todo momento, tem acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências quanto aos alimentos a fim de levar uma vida saudável e ativa (CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996).

O termo passou a refletir uma mudança no enfoque do debate, que se voltou para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos, especialmente nos países do Terceiro Mundo (PESSANHA, 1998). Segurança Alimentar, desde então, passou a abarcar: a qualidade (física, química, biológica e nutricional), o direito à informação, à diversidade cultural e ao uso de recursos de maneira sustentável (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010), e recentemente, muitas vezes, o termo tem sido acompanhado da palavra Nutricional.

Apesar da ampliação do conceito, para Pessanha (1998), os objetivos dessa terceira Conferência não tiveram sucesso e o compromisso dos Estados e governos com a erradicação da fome não se concretizou.

Na avaliação de Menezes (1998), os países desenvolvidos ficaram temerosos de que o reconhecimento do acesso à alimentação como um direito básico e fundamental da humanidade pudesse representar um entrave para as orientações políticas vigentes, tornando-os contrários à assinatura da Declaração e do Plano de Ação, sendo seguidos, nesta decisão, pelos demais países, que preferiram zelar pela manutenção do consenso.

Segundo Almeida Filho et. al (2007), vários dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de 1996 foram usados, na verdade, para obstruir a construção de um aparato adequado de Segurança Alimentar no âmbito mundial, e o que se pode observar, na

conjuntura mundial na década de 1990, foram ações contraditórias implantadas pelos diferentes governos.

Atualmente, a definição de Segurança Alimentar da FAO permanece a mesma da estabelecida nessa Conferência (FAO, 2012).

Hoje em dia, a terminologia ou o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é aceito por grande parte dos países e sociedades civis, e tem servido como ferramenta estrutural de inumeráveis programas e projetos de luta contra a fome. Sua estrutura básica, além de compreender: disponibilidade, acesso (físico, econômico, cultural) estabilidade e consumo, incorpora eixos transversais, como a inocuidade, qualidade, equidade socioeconômica e de gênero, participação social, dentre outros (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Para Gomes Junior e Almeida Filho (2010), essa multiplicidade de definições atribuiu natureza polissêmica ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional.

Pessanha (2002) considera que, atualmente, pode-se agrupar em quatro conteúdos distintos o conceito de Segurança Alimentar.

Os dois primeiros conteúdos, segundo a autora, vinculam-se aos temas associados à expressão inglesa *food security*: a garantia da produção e da oferta agrícola, relacionada ao problema da escassez da produção e da oferta de produtos alimentares; e a garantia do direito de acesso aos alimentos, alusivo à distribuição desigual de alimentos nas economias de mercado.

Os dois outros conteúdos refletem as discussões expressas no âmbito do termo *food safety*: a garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, que remete aos problemas de baixa qualidade nutricional e de contaminação dos alimentos consumidos pela população; e a garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar, que se refere tanto à conservação como à falta de acesso ou ao monopólio sobre a base genética do sistema agroalimentar (PESSANHA, 2002).

A partir desses quatro conteúdos, Pessanha (1998), visando neutralizar a perda de poder explicativo do termo, sugere a utilização de um conceito inverso, ou seja, Insegurança Alimentar, visão compartilhada por Gomes Junior (1998).

Pessanha (1998) define que todas as ações de superação da condição indesejável (insegurança), orientadas pelo princípio Segurança Alimentar e Nutricional, são admitidas como ações relevantes e aponta quatro fatores geradores de Insegurança Alimentar: a escassez da produção e da oferta de produtos alimentares; a distribuição desigual dos alimentos entre os membros da sociedade; a baixa qualidade nutricional e a contaminação dos alimentos

consumidos pela população; e a falta de acesso ou o monopólio sobre a base genética do sistema agroalimentar.

De acordo com Gomes Junior e Almeida Filho (2010), dessa forma, o foco se dá na análise das condições históricas concretas, permitindo tanto as pesquisas empíricas quanto a formação de proposições de políticas em uma ou mais dimensões. Para estes autores, a condição de Insegurança Alimentar, empregada como parâmetro para a definição de Segurança Alimentar, estende-se também aos domínios da assimetria da renda e preço dos alimentos, à segurança na qualidade de culturas e meios não hostis ao ambiente, à manutenção da diversidade cultural nos hábitos e práticas alimentares, à garantia do exercício da autonomia de uma nação, e ao controle e preservação das espécies nativas.

A FAO também reconhece o termo Insegurança Alimentar. A definição apresentada pela agência refere-se à situação em que as pessoas não têm acesso a quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos, e, portanto, não consomem o suficiente para uma vida ativa e saudável, seja devido à indisponibilidade de alimentos, poder de compra inadequado, ou à utilização inadequada em nível doméstico (FAO, 2012).

### 1.2.2 O Direito Humano à Alimentação Adequada

O estabelecimento de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos<sup>23</sup> sempre constituiu um dos objetivos da ONU, conforme o propósito de *“promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião”* (ALVES, 1994).

Esse objetivo começou a se materializar em 1948, quando, em uma Assembleia Geral promovida por esta Organização, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>24</sup>, dentre os quais, passou a constar o direito à alimentação.

---

<sup>23</sup> Os Direitos Humanos são todos aqueles que os seres humanos têm, única e exclusivamente por terem nascido e serem parte da espécie humana. Estes direitos são inalienáveis e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. De acordo com este conjunto de normas legais universais, cabe às sociedades humanas, sob a responsabilidade do Estado, cumprir as obrigações de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos de cidadãos e grupos populacionais que residem em seu território. Quando os direitos não são respeitados, protegidos ou realizados, pode-se falar de uma violação destes direitos, recaindo a responsabilidade maior pelas mesmas sobre o Estado, a quem cabe, em nome da sociedade, velar pela realização dos direitos humanos (VALENTE, 2002).

<sup>24</sup> De acordo com Valente (2009), esta declaração, elaborada e assinada em um momento em que a humanidade tomou consciência da barbárie que representou o Holocausto, é um pacto universal, baseado em princípios éticos e morais, que reconhece a diversidade como a única coisa que todos os seres humanos têm em comum, e que esta deve ser respeitada e tratada com equidade. Para o autor: “a

De acordo com Pessanha (2002), esse direito está entre os direitos sociais que integram a segunda geração dos direitos humanos, ligada ao fortalecimento do ideário de igualdade e solidariedade, seja entre os indivíduos-cidadãos dos Estados Nacionais, seja ultrapassando estas fronteiras e se transformando num direito e numa reivindicação universal dos cidadãos do mundo globalizado.

O acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, entretanto, não se constituiu por consenso, posto que organizações, tais como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, entendiam que a alimentação deveria ser garantida por mecanismos de mercado. Por outro lado, a FAO estava entre as organizações intergovernamentais recém-criadas no Pós Segunda Guerra que tinha um entendimento diferente (BURITY et al, 2010), e foi sua perspectiva que prevaleceu para que o Direito a Alimentação fosse incluído no artigo 25 da Declaração da ONU, definindo que toda pessoa deve ter um nível de vida adequado, que assegure, entre outros fatores, em especial, a alimentação (ONU, 2011).

Assim, as normas internacionais reconheceram o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome, como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos (BURITY et al, 2010).

Na prática, contudo, essa discussão estabeleceu-se pela via da garantia do abastecimento nacional, como uma estratégia da autonomia nacional. Num contexto de superação das condições adversas pelas principais economias da Europa Ocidental, e de investimentos financiados pelos EUA (que permitiram o crescimento global),

o debate político sobre direitos socioeconômicos poderia levar a um rompimento dos elos comerciais que punham a economia global em movimento, de forma que a origem e a construção do princípio ético social de acesso a alimentos necessários e adequados à sobrevivência humana (direito à alimentação) seguiram um caminho diverso (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

A percepção de Gomes Junior e Almeida Filho (2010) é de que a Declaração dos Direitos Universais estabeleceu princípios abrangentes e apresentou referências para direitos políticos de cidadania, mas não fez o mesmo para os direitos socioeconômicos; de forma que a manutenção recorrente das disparidades das economias mundiais impediu uma orientação de sucesso no sentido de um conjunto de políticas visando universalizar esses direitos.

Ações nesse sentido foram observadas em anos posteriores. Uma delas foi a definição mais precisa do Direito à Alimentação, que ocorreu em 1966, quando a Assembleia Geral da

---

*declaração representou um avanço para um novo patamar no tortuoso caminho percorrido pela humanidade em seu processo evolutivo”.*

ONU criou o PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (cuja elaboração se iniciou em 1951), apesar de ele não ter entrado em vigor nesse período devido à falta de ratificações necessárias para tal (NASCIMENTO, 2009).

Somente em 1976, após 10 anos de sua elaboração, o PIDESC<sup>25</sup> entrou em vigor, depois de conseguir o número mínimo de 35 ratificações necessárias para o início de sua vigência (de acordo com seu artigo 27, alínea 1). Com a ratificação, estabeleceu-se como obrigações adotar medidas para a introdução progressiva dos direitos contidos no Pacto e informar periodicamente às Nações Unidas o progresso obtido na realização destes direitos (NASCIMENTO, 2009).

Destarte, o PIDESC reconheceu o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome (BURITY et al., 2010).

Em seu artigo 11, o PIDESC definiu que:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:
  - a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
  - b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (ONU, 1966).

---

<sup>25</sup> O PIDESC tem 31 artigos, divididos em cinco partes, tratando: da livre determinação dos povos, da responsabilidade dos estados partes em assegurar o pleno exercício dos direitos garantidos no pacto, do reconhecimento do direito ao trabalho, à seguridade social, à alimentação, vestuário e moradia, à saúde plena, à educação, à participação cultural e dispõe, ainda, sobre a obrigação dos estados de apresentarem relatórios sobre as medidas que adotam no sentido de realizar nos seus territórios, esses direitos (DHESCA BRASIL, 2012).



Foi da explicação dos aspectos normativos do artigo 11 do PIDESC, em 2002<sup>26</sup>, pelo Relator Especial da ONU, por meio do Comentário Geral 12, que foi gerado o termo “Direito Humano à Alimentação Adequada” (DHAA):

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (BURITY et al., 2010).

De acordo com Burity e Franceschini (2010), os documentos internacionais de Direitos Humanos apresentam duas dimensões indivisíveis do DHAA, o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada.

Os principais fatores contidos no termo DHAA são: a disponibilidade, a adequação, a acessibilidade e estabilidade no fornecimento de alimentos (BURITY et al, 2010).

A disponibilidade de alimentos pode ser obtida diretamente, a partir de terras produtivas (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas), ou de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos; ou a partir de alimentos comprados na rede de comércio local ou ainda obtidos por meio de ações de provimento como, por exemplo, entrega de cestas básicas (BURITY et al, 2010).

A adequação dos alimentos implica o alcance do bem-estar nutricional pelo consumo apropriado de padrões alimentares (inclusive o aleitamento materno). Neste sentido, os alimentos não devem conter substâncias adversas (toxinas, poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, promotores de crescimento e hormônios, entre outros) em níveis superiores àqueles estabelecidos por padrões internacionais e pela legislação nacional (BURITY et al, 2010).

Além disso, a alimentação adequada envolve o acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos (BURITY et al, 2010).

A acessibilidade refere-se tanto ao acesso físico quanto econômico aos alimentos. A alimentação deve ser acessível a todos: lactentes, crianças, idosos(as), deficientes físicos,

---

<sup>26</sup> Em 2002, o Conselho Executivo da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do DHAA, tendo sido a primeira vez em que esse direito foi substancialmente discutido entre governos e em detalhes no âmbito de um órgão da FAO (NASCIMENTO, 2009).

doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos(as), pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem, vítimas de conflitos armados e guerras e aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade (BURITY et al, 2010).

A acessibilidade econômica demanda o acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentos para uma alimentação adequada com regularidade durante todo o ano, o que prevê a estabilidade no fornecimento dos alimentos de forma regular e permanente (BURITY et al, 2010).

Para Burity et al (2010), é sempre importante reafirmar que o DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio-ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros), o que leva à necessidade de políticas e programas públicos que tenham como princípio a intra e a intersectorialidade, para que se possa promover a realização dos direitos humanos.

Além disso, Burity et al (2010) ressaltam que, na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito), sendo fundamental que práticas que promovam o DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias.

Dessa forma, para promover a realização do DHAA, é fundamental que a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam assegurados por um processo democrático, participativo, inclusivo, que respeite as diferenças e diversidades entre os seres humanos (BURITY et al, 2010).

Segundo Burity e Franceschini (2010), o DHAA começa pela luta contra a fome, mas, caso se limite a isso, não estará sendo plenamente realizado.

O DHAA é um direito humano básico e, sem ele, não se pode discutir os outros, pois, sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há o direito à vida: *“sem uma alimentação adequada, não há o direito à humanidade, entendido aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana”* (VALENTE, 2002).

Assim, para realizar as suas duas dimensões, o Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os demais Direitos Humanos. A promoção da garantia do DHAA passa, portanto, pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas

de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros (BURITY; FRANCESCHINI, 2010).

Burity e Franceschini (2010) consideram que não é possível descrever todas as ações necessárias para a garantia do DHAA, porque cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar com dignidade à medida que forem superadas as dificuldades da realidade específica que lhes cerca; e há várias realidades, com particularidades e dificuldades em cada uma.

No âmbito internacional, nos últimos anos, diversas iniciativas puderam ser observadas no sentido de operacionalizar o direito à alimentação.

No ano 2000, a ONU realizou Assembleia Geral, para reforçar o compromisso de revitalizar a cooperação internacional destinada aos países menos desenvolvidos e, em especial, a combater decisivamente a pobreza, na qual estiveram representantes de mais de 140 países (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2010), a partir da qual foram estruturados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O primeiro objetivo estabelecido, das oito metas a serem alcançadas, até 2015, pelos Estados-Membros da Organização (retomando as várias conferências ocorridas na década de 1990, inclusive a CMA), foi a erradicação da pobreza extrema e da fome (ONU, 2005)<sup>27</sup>.

Em 2002, a FAO, visando fazer um balanço dos progressos e reconhecendo a necessidade de incentivar as ações dos governos para as metas discutidas em 1996, realizou uma Cúpula Mundial de Alimentos, propondo a apresentação de um pequeno guia com os passos necessários para a efetivação do direito humano a alimentação (BELIK, 2010).

De acordo com Belik (2003), nessa conferência, os técnicos demonstraram que a meta, fixada para 2015, estava muito distante de ser atingida, uma vez que as políticas de combate à fome não apresentavam resultados significativos. Para Belik (2003), o diagnóstico geral era de que não havia por parte dos governos a chamada vontade política para eliminar o problema, ou seja, o fracasso estava no pouco interesse dos próprios mandatários em patrocinar o combate à fome, o que poderia ser observado inclusive pelo pequeno apoio ao

---

<sup>27</sup> De acordo com Nascimento (2009a), nunca na história da ONU uma reunião contou com a presença de tantos Chefes de Estado e de Governo. As outras 7 metas são: universalizar a educação primária; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a Mortalidade na Infância; melhorar a saúde materna; Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças; garantir a estabilidade ambiental; estabelecer parceria mundial para o desenvolvimento.

evento, cuja presença de autoridades foi praticamente nula.

Um avanço desse quadro se deu em novembro de 2004, quando foram aprovadas na 127ª sessão do Conselho da FAO, com a presença de 187 países, as “*Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar nacional*”, com o desdobramento sobre a incorporação do tema na legislação de cada país (BELIK, 2010).

Em 2009, ocorreu a última Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar da FAO, quando 60 chefes de Estado e de governo e 192 ministros, por unanimidade, aprovaram outra declaração comprometendo renovado compromisso para erradicar a fome, diante de um número de famintos de 1,02 bilhões (FAO, 2011).

Nesse ano, a implementação das medidas contidas no PIDESC ganhou incentivo com a abertura para os Estados assinarem o Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esse Protocolo Facultativo foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU no dia 10 de dezembro de 2008, coincidindo com o 60º aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 2012a).

Esse foi um instrumento internacional, adicional ao Pacto, que instituiu mecanismos de denúncia individual aos Estados pelas violações dos direitos humanos enunciadas no acordo. Os Estados que ratificaram o Protocolo Facultativo do PIDESC reconheceram a competência do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Comitê DESC, órgão de vigilância do PIDESC, para receber e examinar comunicações de violações dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais, o direito à alimentação (VILLAGRA, 2009).

Até o início de 2012, 160 países já faziam parte do PIDESC, 40 países haviam assinado o Protocolo Facultativo (ONU, 2012a), e atualmente alguns países desenvolveram leis e decretos regulamentando o Direito Humano à Alimentação (BELIK, 2010), dentre eles, o Brasil.

### **1.2.3 Soberania Alimentar**

Conforme se pode observar pela condução das políticas voltadas para alimentação, o argumento da Segurança Alimentar sempre esteve presente na justificativa de implementação de políticas fortemente intervencionistas e protecionistas.

Para Henz (1996), essas políticas tinham respaldo mesmo em organismos internacionais como a FAO, mas isso provocava profundas distorções no comércio de alimentos, agravando os problemas relacionados à fome, especialmente nos países pobres

(mesmo naqueles com potencial competitivo na produção agrícola). Isto porque a produção e a formação de elevados estoques concentrava-se nos países/regiões mais ricas, que dispunham de recursos orçamentários para sustentar essas políticas, e por outro lado, o fechamento dos mercados, mediante a proteção na fronteira associada à política de subsídios, tornava os produtores imunes aos necessários ajustes na oferta e demanda, recaindo todo o custo dos ajustes, em termos de setor produtivo, sobre os demais países.

Um movimento importante no âmbito internacional, que contribuiu para minimizar estas distorções, foi o enquadramento do setor agrícola dentro das regras e disciplinas do comércio internacional durante a oitava rodada - Rodada do Uruguai - do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), hoje, OMC (Organização Mundial do Comércio), que se iniciou em 1986 e durou até abril de 1994.

No capítulo relativo à agricultura, o acordo realizado previu a constituição de estoques de produtos agrícolas associados a programas de Segurança Alimentar como uma das exceções admitidas à regra geral do livre comércio<sup>28</sup> (HENZ, 1996).

A própria avaliação da FAO, de acordo com Pessanha (1988), admite que os progressos mais significativos desse acordo foram na esfera das reformas do comércio internacional, consistindo no estabelecimento de novas normas de regulação do comércio agrícola, na limitação ao conteúdo protecionista das políticas nacionais, e na impossibilidade de retrocesso na criação de uma base para a liberalização do comércio em negociações futuras.

Foi também nesse processo de negociações que surgiu a expressão “Soberania Alimentar”. Ela teve origem quando Egito, Jamaica, México e Peru, com apoio de Marrocos e Nigéria, apresentaram suas propostas na Rodada do Uruguai. Esta foi a primeira vez que o termo foi utilizado no sentido de: autodeterminação nacional do que se produzia e como se produzia; garantia de suficiente oferta a preços e disponibilidade adequados; e incentivos ao desenvolvimento rural e nacional sobre a base de aumento da produção, do consumo e da renda dos produtores (NASCIMENTO, 2009a).

A reivindicação da Soberania Alimentar se fortaleceu no foro paralelo da sociedade civil durante a Cúpula de Alimentação de 1996, mas foi no Fórum Mundial sobre Alimentação, realizado em Havana em 2001, que seu conceito se constituiu oficialmente (BELIK, 2003).

Na declaração final do Fórum, sobre Soberania Alimentar, foi determinado que esta é:

---

<sup>28</sup> A outra exceção refere-se às restrições derivadas da preservação dos recursos naturais.

a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a Segurança Alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. (...) o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, dos pescadores e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001).

A Soberania Alimentar “*requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e a alimentação que se sobreponham a lógica mercantil estrita, isto é, a regulação privada, e incorpore a perspectiva do direito humano a alimentação*” (BELIK, 2010).

Desse modo, o termo Soberania Alimentar procura dar importância à autonomia alimentar dos países e está associado à geração interna de emprego e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional (BELIK, 2003).

O marco da Soberania Alimentar é proteger o espaço da política local que, por trás, se apresenta constituída por uma rede mundial de organizações não governamentais e da sociedade civil e movimentos sociais (NASCIMENTO, 2009a).

Segundo Belik (2010), assim como a discussão sobre a Segurança Alimentar, o debate sobre Soberania Alimentar também surgiu influenciado diretamente pelo discurso militar de garantia de uma cobertura quanto às necessidades de consumo alimentar da população. A Segurança Alimentar consolidou-se, originalmente, como elemento fundamental de política pública, dando ênfase a características quantitativas e qualitativas desse suprimento, sob influência da crise do abastecimento do pós-guerra, enquanto a Soberania Alimentar colocou a questão das relações de poder entre os países e da autonomia das populações no sentido de poderem escolher sua dieta, de acordo com os seus hábitos sociais e sua cultura.

A multiplicidade de elementos, conforme Belik (2010), fez com que, nas discussões, os conceitos de Segurança e Soberania Alimentar, fossem até mesmo apresentados como opostos, já que foram lapidados em períodos distintos, sob a influência da dinâmica dos atores sociais participantes de conferências internacionais ou da gestão das políticas públicas.

Nesse sentido, Nascimento (2009a) alerta que o enfoque da Soberania Alimentar é um contradiscurso, uma contraproposta ao paradigma de desenvolvimento dominante, fundamentado no comércio agrícola internacional liberalizado, na Segurança Alimentar e Nutricional, baseada no comércio e na produção industrial agrícola e de alimentos, realizada por produtores com abundantes recursos.

Belik e Siliprandi (2010), entretanto, fazem referência aos dois termos em conjunto, ao definirem os parâmetros aceitos para avaliar se a população de um determinado país se encontra ou não em situação de Segurança e Soberania Alimentar: se as pessoas dispõem de recursos para adquirir (ou produzir) a sua alimentação; se têm acesso físico aos alimentos; se estes são de qualidade; se os alimentos que consomem estão de acordo com a sua cultura alimentar e com as suas próprias escolhas.

De acordo com Fernandes (2008), a Soberania Alimentar é necessária para se ter Segurança Alimentar, e isto significa ter o controle pela comunidade ou nação sobre a produção e a distribuição dos alimentos de que se necessita. Sem essa Soberania, não há segurança real, porque as transnacionais<sup>29</sup> tentam impor modelos/padrões alimentares.

Arruda (2004 in FERNANDES, 2008) também menciona que há uma íntima conexão entre a Segurança e a Soberania Alimentar, no sentido de que nenhum país, nenhum povo, pode garantir sustentavelmente a sobrevivência dos seus habitantes sem ter o controle dos meios de produzir o alimento consumido dentro das suas fronteiras.

De acordo com Nascimento (2009a), esse referencial vem se desenvolvendo rapidamente e se tornou um ponto de referência para discursos sobre questões alimentares, especialmente, entre movimentos sociais ao redor do mundo.

Belik (2010) revela que, assim como a Segurança Alimentar, o conceito de Soberania Alimentar desenvolveu mais tarde uma variante em menor escala, defendendo a necessidade de autonomia alimentar em nível supranacional, ou seja: regional ou mesmo territorial.

Para Belik (2010), a FAO tem grande dificuldade em trabalhar com a definição de Soberania Alimentar da forma como ela foi tratada no fórum de Havana. Isso porque as declarações e as resoluções da FAO devem ser aprovadas por todos os participantes de suas conferências e, dificilmente, os grandes produtores de alimentos estariam de acordo com temas como: a prioridade dada à produção baseada em pequenos e médios produtores, a agroecologia, o não uso de organismos geneticamente modificados e outras diretrizes.

Por outro lado, o IFAD – *International Fund for Agricultural Development* - uma Agência das Nações Unidas, criada pela Cúpula da Alimentação de 1974, dedicada a erradicar a pobreza rural nos países em desenvolvimento, apresenta defesa aberta da Soberania Alimentar (BELIK, 2010).

---

<sup>29</sup> O trabalho de George (1986) é bastante esclarecedor neste sentido, sobretudo no Capítulo 7 “*There’s no business like agribusiness*”.

### 1.3 O uso dos termos relacionados à fome no Brasil

De acordo com Nascimento (2009a), o termo Segurança Alimentar surgiu, no Brasil, somente nos anos 1980. Marques (1996, in PESSANHA, 1998) sugere que a sua introdução nos setores ligados à academia e ao planejamento agrícola tenha se dado em meados dessa década, como um princípio orientador de políticas no Brasil.

No início da década de 1990, diante do novo enfoque dado ao fenômeno da fome, ocorreu uma ampliação de seu significado, e, a partir daí deu-se a incorporação do termo Nutricional, fazendo-a Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, com um referencial que passou a incorporar a questão ambiental, questões sanitárias e de equilíbrio nutricional, refletindo a preocupação com o consumo alimentar e com os micronutrientes (NASCIMENTO, 2009a).

Para Nascimento (2009a), o referencial de SAN perdeu sua simplicidade nesse período, quando passou a englobar uma série de elementos: as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); a qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); o equilíbrio da dieta, informação e opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos.

Nascimento (2009a) classifica a década de 90 como a década das Conferências, que alargaram o campo de atuação e de interesse da política de SAN no Brasil; e, assim como se observou no âmbito internacional, os outros referenciais aqui apresentados - Soberania Alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada - foram sendo incluídos; revelando um campo de conceitos ainda em construção no país.

Num breve histórico, pode-se mencionar que a questão da fome surgiu nas políticas públicas no início do século XX, a SAN apareceu nos anos 1980, a Soberania Alimentar e o DHAA nos anos 1990 (NASCIMENTO, 2009a).

Todos esses referenciais encontram-se vigentes, e o surgimento de um não significou a eliminação do outro, já que todos eles convivem no setor da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional atual. A palavra fome ainda é muito utilizada no discurso político, tanto é assim que o principal programa brasileiro implementado neste sentido foi denominado Fome Zero, e o Ministério criado para lidar diretamente com o problema foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A SAN efetivou-se como objetivo de política, concretizando-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e, institucionalmente, como secretaria do MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e



Nutricional – SESAN; e a Soberania Alimentar e o DHAA tornaram-se princípios que regem a LOSAN (NASCIMENTO, 2009a).

De acordo com Nascimento (2009a), a proposta de vinculação dos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar, assim como a iniciativa de ações intersetoriais, programas públicos e a participação social, foram características que diferenciaram o enfoque brasileiro dos usos correntes da ‘Segurança Alimentar’ por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais.

O enfoque de SAN desenvolvido no Brasil agregou as dimensões alimentar e nutricional, bem como associou as dimensões inseparáveis da disponibilidade de bens (*food security*) e da qualidade desses bens (*food safety*) (NASCIMENTO, 2009).

Em termos práticos, contudo, o que se observa é que, apesar do reconhecimento dos termos Soberania Alimentar e DHAA, ainda é necessário um esforço maior para que estes princípios possam ser efetivados. O mesmo ocorre em relação a definição de SAN: embora o conceito amplo seja reconhecido, parece evidente que alguns de seus conteúdos passaram a receber maior atenção das políticas públicas implementadas.

No Governo Lula, por exemplo, a operacionalização da Segurança Alimentar, no Brasil, constituiu-se em um programa que visava, especialmente, garantir a realização da produção mediante medidas voltadas sobretudo para a agricultura familiar e erradicar a fome ou melhorar o nível de consumo alimentar. Mas, mesmo dentre esses dois aspectos, na prática, a dimensão do acesso prevaleceu e se tornou o principal foco da política.

Mesmo na definição de Segurança Alimentar e Nutricional presente na LOSAN, a questão do acesso aparece como ponto fundamental:

[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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Dentre os pontos fortes da Lei de Segurança Alimentar, estão a referência ao direito à alimentação como um princípio orientador da natureza jurídica do direito, a priorização a grupos vulneráveis (coerente com a dimensão do direito de estar livre da fome), e a menção à inocuidade dos alimentos (VIVERO; ALMEIDA FILHO, 2010); mas ainda não há prevenção ou alívio imediato das situações agudas de fome, nem instância judicial ou mecanismo de reclamação da violação do direito à alimentação (BELIK, 2010).

No atual Governo Dilma, as políticas alocadas no âmbito do MDS<sup>30</sup>, referentes à Segurança Alimentar, estão vinculadas ao SISAN, às medidas direcionadas à questão da produção: Sistemas Agroalimentares Locais, Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva e Aquisição e Comercialização da Agricultura Familiar; este último também vinculado à questão da acessibilidade alimentar por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Entretanto a política mais reconhecida desse Ministério, o Programa Bolsa Família, é apresentado como parte do atual programa de superação da situação da extrema pobreza, o Programa Brasil sem Miséria.

Até certo ponto, essa atual organização das políticas no âmbito do MDS pode ser avaliada como uma falta de incorporação efetiva na prática dos conceitos apresentados nesta seção, mas por outro lado, revela o enfrentamento de uma questão que, conforme será exposto no próximo capítulo, mostra-se como a face mais urgente de Insegurança Alimentar a ser combatida no Brasil: a dificuldade de acesso aos alimentos decorrente da pobreza.

---

<sup>30</sup> Segundo constam nas informações do *site* do MDS.

## CAPÍTULO 2

### CAUSAS DA FOME

Este segundo capítulo do trabalho apresenta a discussão sobre as causas da fome e está ancorado na perspectiva de análise de Josué de Castro, além da contribuição de dois outros autores: a cientista política americana Susan George e o economista Amartya Sen. Estes três autores apresentam uma análise semelhante, no sentido de relacionar diretamente os fatores fome, subdesenvolvimento e pobreza.

Josué de Castro escreveu duas obras, *Geografia da Fome* (1946) e a *Geopolítica da Fome* (1951), que produziram um grande impacto praticamente em todos os países do mundo, sendo traduzidos, em edições sucessivas, em 24 idiomas. Reconhecem-se seus trabalhos como responsáveis por terem alertado, pela primeira vez, a opinião pública internacional sobre o problema da fome, estigma do subdesenvolvimento e resíduo das estruturas socioeconômicas herdadas do colonialismo (LINHARES, 1984).

Segundo Arruda e Arruda (2007), a mensagem do livro *Geografia da Fome* é estimuladora e perturbadora, posto que exibiu um novo quadro contextual e conceitual, com base nas especificidades regionais, integrando natureza, cultura e condicionamentos sóciopolíticos dentro de um mesmo campo de interações, abrindo novos caminhos para aqueles que buscam a superação do subdesenvolvimento.

Josué de Castro foi um pensador original e polêmico, que associou, harmoniosamente, a sua capacidade de argumentar à segurança científica. O seu propósito, ao apreciar regionalmente o problema da fome no Brasil, era assimilar características fundamentais do humanismo aos projetos de desenvolvimento, e colocar o conhecimento científico a serviço da ação política e da defesa das classes menos favorecidas (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

A importância dos estudos de Josué de Castro levou-o a se tornar o primeiro latino-americano eleito presidente da FAO, cargo que ocupou por dois mandatos (1952 – 1956) (COSTA; PASQUAL, 2006), e a presidir em 1960 a Campanha de Defesa contra a Fome promovida pelas Nações Unidas, advogando como direito do homem não passar fome (LINHARES, 1984).

Arruda e Arruda (2007) destacam que os delineamentos conceituais e propositivos de Josué de Castro ainda constituem orientação indispensável para se pensar criticamente a realidade alimentar e nutricional brasileira.

A obra de referência de George (1986), “*How The Other Half Dies*”, demonstra como as forças políticas e econômicas moldam as vidas das pessoas e determinam quanto e onde

elas vão comer. Assim, para entender os mecanismos que levam à fome, para George (1986), é preciso observar o papel das nações mais influentes, por imporem um sistema econômico mundial para o resto do planeta, observar o papel de seus governos, as corporações internacionais do agronegócio e as instituições internacionais que elas controlam largamente. Segundo a autora, apenas os pobres, vivendo onde quer que seja, passam fome, e são os padrões de injustiça e exploração, nacionais ou importadas, que os impedem literalmente de se alimentar.

A visão de Sen sobre a fome é ampla, ancorada na observância das causas e caminhos para resolver o problema da pobreza. Segundo este autor, para entender a pobreza, é preciso conhecer as relações de titulação (*“entitlement relations”*), cujo conceito refere-se a um conjunto de direitos encadeados, partindo dos direitos mais simples sobre a propriedade da terra e de seu próprio trabalho e chegando a relações mais complexas como o acesso ao crédito, por exemplo (BELIK, 2008).

As propostas de Sen influenciaram o desenvolvimento de diversas políticas sociais nacionais e se converteram em pilares sobre os quais se sustentaram as estratégias de combate à pobreza das agências multilaterais (BELIK, 2008).

Assim, baseado, sobretudo, nesses três autores, este capítulo, em sua primeira seção, mostra a superação da análise da fome como sendo um problema de oferta, seja ele derivado de catástrofes naturais, ou mesmo produção insuficiente. Esses fatores podem, em realidades específicas, acarretar problemas de desabastecimento, mas, hoje, reconhecidamente, a oferta de alimentos no mundo é suficiente para alimentar toda a população mundial.

A partir dessa constatação, a segunda seção revela uma realidade de grande desigualdade no acesso aos alimentos produzidos, uma vez que nem todos têm renda suficiente para adquiri-los. O problema, em âmbito mundial, afeta especialmente as pessoas mais pobres, sobretudo das nações menos desenvolvidas<sup>31</sup> e com grande desigualdade na distribuição da renda, ou seja, refere-se a um problema vinculado à condição de subdesenvolvimento.

---

<sup>31</sup> De acordo com a ONU, em 2007, do total da riqueza produzida no mundo, 80% ficam com 1 bilhão de pessoas que vivem nos países ricos, enquanto 5 bilhões de pessoas, quase todas em países pobres, dividem o restante; o que, certamente, também tem reflexo sobre a desigualdade de consumo alimentar. A Organização Internacional do Trabalho revela que a renda anual de cada pessoa que faz parte dos 20% mais ricos do mundo chegou a 32,3 mil dólares em 2002 e cresceu nada mais, nada menos do que 183% em 40 anos; já a renda anual por pessoa dos 20% mais pobres foi de 267 dólares, com o aumento de apenas 26% desde 1962 (FERNANDES JÚNIOR, 2007).

A terceira seção mostra que essa é a realidade do Brasil, que teve o problema da oferta de alimentos solucionado antes de meados do século passado, e reconhecidamente tem na pobreza o principal determinante de uma alimentação carente por parte da população.

## **2.1. A oferta de alimentos**

Por muito tempo, a fome foi vista como um fenômeno natural, e sua causa relacionada sobretudo, à oferta insuficiente de alimentos, fosse por catástrofes naturais, guerras, ou mesmo uma produção pequena perto do contingente populacional a que deveria atender.

Obviamente, mudanças climáticas e catástrofes - naturais ou não, como foi o caso das guerras, podem afetar temporariamente a oferta de determinados gêneros alimentares, mas, hoje em dia não é possível atribuir a esses fatores as causas da fome no mundo.

Nesse sentido, George (1986) afirma que o clima e o tempo são apenas causas convenientes, já que estão supostamente fora dos limites do controle racional; mas não faria mais sentido apresentar a fome como resultado de forças inomináveis e na voz passiva.

George (1986) alerta para o fato de que, independente do clima, as classes mais altas nunca deixaram de comer, concluindo, portanto, que este não pode ser o único fator que tira a comida e a própria vida das pessoas. Assim, enchentes e seca podem contribuir para a situação de fome, mas não criam a ação e não-ação humana para garantir que quem tem dinheiro possa comer.

O questionamento acerca da capacidade de oferta de alimentos de atender ao número crescente de pessoas a serem alimentadas, por sua vez, surgiu em 1798, quando Malthus apresentou seu “Ensaio sobre a população”<sup>32</sup>. Desde então, mesmo nos dias atuais, tornaram-se comuns os discursos que atribuem a essa premissa a simples causa da privação alimentar no planeta.

De fato, até meados dos anos 50, alguns países da Europa ainda viviam sob as condições restritivas impostas pelo racionamento de alimentos (BELIK, 2010) e, principalmente no continente europeu, reconhecia-se que era preciso aumentar a oferta de alimentos de maneira a tornar os países autossuficientes (ORTEGA, 2010).

---

<sup>32</sup> Teoria segundo a qual a tendência da população seria de duplicar a cada 25 anos, em progressão geométrica, enquanto o crescimento da produção de alimentos ocorreria apenas em progressão aritmética e possuiria certo limite de produção, por depender de um fator fixo: a própria extensão territorial dos continentes; resultando, assim, no esgotamento da área cultivada e, portanto, em fome, já que a população mundial ainda continuaria crescendo.

Quando a FAO foi fundada, nos anos iniciais das Nações Unidas, a inclinação de ver a fome como resultante principal de inadequação da produção de alimentos e oferta era comum (SEN, 1997). A agência tinha uma visão setorial da questão, enfatizando as políticas para a agricultura e a agroindústria, no sentido de estimular a produção e a melhoria da qualidade nutricional dos alimentos como instrumentos de obtenção da Segurança Alimentar (PESSANHA, 1998).

Essa perspectiva é justificada pelo próprio contexto no qual a organização foi criada, mas se manteve fortemente presente, conforme foi mostrado, até praticamente às duas últimas décadas do século passado, posto que as políticas e discussões internacionais direcionadas ao tema tiveram, até esse período, uma forte determinação produtivista.

Para Pessanha (1998), a partir dos anos 90, a FAO passou a um enfoque de natureza mais sistêmica, posição esta que foi refletida nos pareceres da Conferência Mundial de Alimentação de 1996.

Essa visão de Pessanha (1998), entretanto, não é compartilhada por Sen (1997), cuja avaliação é relativamente cética sobre a mudança de visão da FAO.

De acordo com Sen (1997), há de se reconhecer que o problema de como a comida é obtida no mundo real recebeu um pouco mais de atenção da FAO ultimamente, mas seu parecer sobre a Conferência de 1996 é de que, a despeito de alguns bons artigos e comentários, a verdade, pelo menos em relação a sua parte oficial, é que ela falhou no que se refere a diferenciar de forma suficiente os diversos tipos de fome e de privação alimentar e suas várias causas.

Para Sen (1997), a Cúpula obteve apenas sucesso parcial, porque ainda focou muito mais na produção alimentar do que na determinação de quem recebe mais comida e como isso acontece, concluindo que o foco da FAO ainda tende a ser marcadamente a quantidade de alimentos produzidos.

Segundo Sen (1997), há uma falha básica e constitutiva na forma como a FAO foi formada pelas Nações Unidas que justifica essa tendência. Esta falha estaria em sua natureza dual - este é um órgão tanto para a alimentação quanto para agricultura, conforme seu nome indica, tornando-o preocupado com a fome (como privação de alimentos), mas também com a produção agrícola e, em particular, com a produção de alimentos.

Esse quadro contribui para que os fundadores da FAO tenham uma visão estreita da natureza e causa da fome no mundo, o que torna a organização responsável pelas políticas públicas internacionais na produção agrícola e, apenas de forma complementar, a liderar o fim da fome e da privação alimentar (SEN, 1997).

Assim, para Sen (1997), a produção alimentar continua o foco central para a FAO, a despeito de muitas tentativas de ampliar esta visão. Este posicionamento, relacionado à confluência de papéis, faz com que a FAO seja tipicamente alarmista sobre a adequação da produção de alimentos (como parte da produção agrícola), e negligencie as outras causas que influenciam a persistência da fome no mundo.

Isso pode ser observado, por exemplo, na forma como é feita a aferição da fome pela organização. De acordo com Almeida Filho et al (2007), na estimativa de pessoas com fome no mundo da FAO, o critério adotado é o da disponibilidade per capita de alimentos no ano, ainda que esse dado seja ajustado pela distribuição de renda e pelas características físicas das populações em cada país.

De acordo com Sen (1993), este tipo de indicador é derivado da teoria de Malthus e, ainda hoje, frequentemente, é utilizado como parâmetro para a geração de políticas públicas na área de alimentação.

Estudos recentes, como de Tim Dyson (1996, in SEN 1997): “População e Alimentos - tendências globais e perspectivas futuras”, também enfocam a questão da produção. Este estudo empírico sustenta a probabilidade de que a produção de alimentos seja menor que o crescimento da população no futuro.

Sen (1997), entretanto, alerta que, apesar de, atualmente, serem encontradas explicações para a fome nas medidas de produção e disponibilidade de alimentos, décadas de pesquisa mostraram não ser exatamente este o caso; e uma série de constatações importantes pode comprovar essa observação.

A primeira delas é que as previsões sobre o crescimento populacional não se concretizaram. Segundo Castro (2003), a afirmação de Malthus não tinha qualquer base científica, e ele não tinha razão quando previu o cataclismo da fome como uma fatalidade apocalíptica: a realidade histórica, com fatos concretos, desmoralizou por completo sua teoria de fome devida à superpopulação.

Se a população crescesse da forma como Malthus previu, ela deveria estar na ordem de, aproximadamente, 100 bilhões de habitantes (CASTRO, 2003). A população mundial, na verdade, levou milhões de anos para atingir o primeiro bilhão, depois, precisou de 123 anos para chegar ao segundo, 33 para o terceiro, 14 para o quarto e 13 para o quinto em 1987 (SEN, 2010). A promessa do sexto bilhão, no decorrer de mais onze anos, na verdade, foi alcançada em 1999 e, em 2011, chegou ao patamar de 7 bilhões (ONU, 2012).

De acordo com Castro (2003), um grande erro de Malthus foi admitir que o crescimento das populações seja uma variável independente, quando, efetivamente, o

crescimento depende de inúmeros fatores presentes no ecossistema natural e cultural ao qual os diferentes grupos humanos estão sujeitos, ou seja, as curvas de crescimento da população não vão subindo indefinidamente.

Sen (1997) reconhece que a relação entre produção de alimentos e tamanho da população pode mudar no longo prazo, especialmente se a população continuar a crescer rapidamente, mas observa que o crescimento da população tem começado a se reduzir significativamente, em virtude da expansão do planejamento familiar e também por mudanças sociais e econômicas. Índícios demográficos indicam que declínios nos coeficientes de natalidade seguem-se, muitas vezes, a declínios nos coeficientes de mortalidade, e esse modelo está associado com um declínio da necessidade de ter muitos filhos para garantir a sobrevivência de alguns deles (SEN, 1993).

Argumento semelhante é abordado no trabalho de George (1986). Para a autora, famílias em condições mais adversas de sobrevivência necessitam ter um maior número de filhos porque eles tem papel fundamental na sobrevivência da família, sobretudo, aquelas da zona rural. Assim, para George (1986), não é o controle da natalidade que tem o potencial de reduzir a privação alimentar dessas famílias, e sim o inverso: uma melhor distribuição de recursos teria impacto direto sobre o controle populacional.

Outra questão importante é que já existia fome em massa antes da explosão demográfica verificada no pós-guerra (CASTRO, 2003). Dreze e Sen (1989)<sup>33</sup> advogam que a fome e a desnutrição endêmica sempre puderam ser observadas ao longo da história, não sendo, portanto, fenômenos modernos.

Além disso, a fome existia antes, e existe hoje em locais que estão longe de ser superpovoados. Castro (2003) adverte que: *“não se pode, sem forçar por completo a realidade dos fatos, atribuir à superpopulação a existência da fome nos nossos dias, quando se sabe que não são os países mais densamente povoados os que passam mais fome”*.

Segundo Castro (2003), muitas áreas de fome no mundo são áreas de baixa densidade de população, como acontece na África e na América Latina, continentes com média relativamente baixa de habitantes por quilômetro quadrado de superfície; enquanto a Europa, por exemplo, dispõe de bem mais habitantes por quilômetro quadrado, e é muito mais bem alimentada. Não há, por exemplo, fome na Bélgica e na Holanda, onde a densidade relativa é alta, respectivamente 301 e 342 habitantes por quilômetro quadrado.

---

<sup>33</sup> De acordo com Pessanha (1998), o livro *“Hunger and Public Action”* de Jean Drèze e Amartya Sen (1989) é um marco no desenvolvimento do tratamento da Segurança Alimentar como uma questão de garantia do acesso.



George (1986), de forma semelhante, utiliza o exemplo da Holanda para argumentar que a densidade populacional não está relacionada com a oferta de alimentos, pois, neste país, além de não haver fome, ocorre exportação de alimentos. A autora ainda o compara à Índia, com cerca da metade da densidade populacional desse país, e que passa por sérios problemas de privação alimentar.

Castro (2003) alerta que “a explosão demográfica, ao retardar a elevação dos níveis de vida de certos grupos, pode agravar, sem dúvida, a sua situação de fome, mas nunca determinar este estado de coisas”.

Além disso, é preciso considerar o aumento da capacidade produtiva, decorrente dos avanços tecnológicos.

Castro (2003), em seu trabalho de 1968<sup>34</sup>, alegava que era possível esperar resultados positivos no combate à fome e à subnutrição por meio do emprego da ciência e da tecnologia, que tornariam enormemente fácil o aumento a produção de alimentos para atender melhor às necessidades alimentares das áreas deficitárias e carenciadas do planeta. A previsão da FAO, naquele período, era de que, para suprir as necessidades calóricas do mundo dentro de 20 anos, tornar-se-ia necessário um aumento da produção alimentar da ordem de 175%, quase o triplo daquele momento.

Ao questionar se seria possível obter este aumento “*que daria ao homem a vitória contra a fome e que desmascararia definitivamente o espantinho malthusiano desenterrado das velhas teorias econômicas em face da ameaça da explosão demográfica*”, a resposta de Castro (2003) é de que, tecnicamente, não haveria qualquer dificuldade em alcançar essa vitória, já que o homem já dispunha, então, de conhecimentos tecnológicos que, racionalmente aplicados, permitiriam à humanidade dispor de alimentos em quantidade suficiente e nas diferentes qualidades indispensáveis ao equilíbrio alimentar da população mundial ainda por longos anos, mesmo que a população mundial aumentasse duas vezes o seu efetivo.

Nessa perspectiva, Sen (2010) apresentou estudos técnicos sobre a possibilidade de produzir mais alimentos que indicaram oportunidades muito substanciais para fazer com que a produção per capita cresça muito mais. Além disso, o autor ressalta que a produção por hectare tem continuado a aumentar em todas as regiões do mundo: em relação à produção mundial de alimentos, 94% do crescimento da produção de cereais entre 1970 e 1990 refletiram um aumento do produto por unidade de terra, e apenas 6% deveram-se a uma

---

<sup>34</sup> “A explosão demográfica e a fome no mundo”, publicado na revista *Civiltà dele Machine*, de julho de 1968.

ampliação de área.

A produção de alimentos per capita, desta forma, tem persistentemente sido maior no mundo todo, na maior parte das regiões, com exceção da África (em razão das guerras, instabilidade política, incertezas econômicas), o que reforça o reconhecimento de que a produção suficiente de alimentos não é o problema (SEN, 1997).

Essa foi a constatação atestada por diversos outros autores. Para Mayer (1984), os progressos da ciência e da técnica têm sido de tal ordem que se dispõe de inúmeros meios para aumentar a produção, tornando possível, se houver vontade, alimentar bem todos os homens.

Drèze e Sen (1989) mencionam que a enorme expansão da capacidade produtiva dos últimos séculos, tornou possível alimentar de forma adequada toda a população.

George (2008) relata que, hoje, o mundo tem recursos físicos e tecnológicos para ter as escalas necessárias para alimentar a população do planeta e ainda mais, e a agricultura industrializada pode responder com uma excepcional sensibilidade a um aumento de demanda por produtos naturais, quando esta demanda está expressa em dinheiro.

Em alguns países subdesenvolvidos, a população tem crescido mais que a produção de comida, mas, em muitos outros, o oposto também é verdadeiro (GEORGE, 1986), e mesmo nos muitos países que estão produzindo muito mais comida que há anos, as pessoas estão em situação pior do que estavam antes.

Desse modo, a produção de grande quantidade de alimentos em um país não foi e não é condição suficiente nem necessária para evitar que parte da população passe fome.

Hoffmann (1995) cita como exemplo o período 1845-51, quando o povo da Irlanda estava morrendo de fome e enormes quantidades de alimento eram exportadas para a Inglaterra.

Burity et al (2010), por sua vez, lembram que a Índia foi o palco das primeiras experiências da Revolução Verde, com um enorme aumento da produção de alimentos, sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país.

George (1986) também menciona diversos problemas associados à Revolução Verde, para mostrar que não há uma relação direta entre uma maior produção e um maior consumo de comida per capita.

No Brasil e em outros locais do mundo, observa-se o paradoxo de grandes bolsões de fome localizados justamente na área rural, onde os alimentos estariam mais ao alcance da população. Segundo Von Braun (2006 in ALMEIDA FILHO et al., 2007), tomando como base os dados do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento –

aproximadamente, 80% das pessoas que passam fome, em nível mundial, vivem no campo e trabalham em atividades rurais ou na pesca.

Essas informações corroboram a conclusão de Sen (2010) de que “efetivamente, não há razão para um grande temor de que a produção de alimentos não consiga acompanhar o crescimento populacional”, sendo um erro julgar a natureza e a gravidade dos problemas da fome crônica, subnutrição e fome coletiva apenas da perspectiva da produção de alimentos<sup>35</sup>.

## **2.2 O subdesenvolvimento e a pobreza como causas da fome – o enfoque na questão do acesso**

A despeito da prosperidade sem precedentes no mundo em seu todo, a miséria e a fome crônica perduram em muitos lugares, revelando doenças e mortes evitáveis, tanto nos países industrializados como no Terceiro Mundo (SEN, 1993).

A constatação de que, hoje, há alimentos suficientes para alimentar toda a população, de acordo com Drèze e Sen (1989), torna a fome atualmente intolerável e moralmente escandalosa, não porque seja mais intensa, mas porque é injustificável e desnecessária.

Castro (1984) chama a atenção para o fato de que, já antes da Segunda Guerra, em 1930, economistas como Kenneth Boulding<sup>36</sup> chegaram à conclusão de que “as civilizações ocidentais sempre foram pequenas ilhas de abundância rodeadas por um oceano de miséria”.

Para Castro (1984) está claro que a fome não é produzida pelo excesso de bocas a nutrir num planeta de recursos naturais limitados, ou seja, um fenômeno natural irremediável, uma fatalidade, como procurou mostrar Malthus ao publicar a sua lei do crescimento das populações no fim do século XVIII; já tendo a ciência fornecido um “não” categórico para esta proposição (CASTRO, 2003). Assim, é um erro grave deixar centenas de milhões de indivíduos morrendo de fome num mundo com capacidade quase infinita de aumento de sua produção e que dispõe de recursos técnicos adequados à realização desse aumento, mundo capaz de produzir alimentos para, pelo menos, o dobro da população existente (CASTRO, 2003).

Mas se há alimentos suficientes, qual seria então a causa da fome?

De acordo com George (1986), a fome e a pobreza podem sempre ter estado presentes na companhia da raça humana, mas, no século XX, não se pode ter uma visão fatalística sobre

<sup>35</sup> Embora aponte que esta variável não deva ser desconsiderada.

<sup>36</sup> Kenneth Boulding exerceu importante influência intelectual sobre sua geração, tendo sido promovido a postos de máximo prestígio acadêmico como a presidência da *American Economic Association* e da *American Association for the Advancement of Sciences* (CORECON-RJ, 2012).

o destino de milhões de pessoas. As condições delas não são inevitáveis, pois são causadas por forças que podem ser identificadas e controladas pelo homem.

Assim, para entender a fome no mundo moderno é crucial compreender a causação das fomes coletivas de um modo amplo, e não apenas em função de um equilíbrio mecânico entre alimentos e população, ou da quantidade de alimento disponível no país em questão (SEN, 2010).

Conforme esclarece Alencar (2001), a questão alimentar foi fator crítico na evolução inicial da espécie humana e no posterior desenvolvimento das civilizações, mas foi nos últimos séculos que se verificaram pandemias da fome geradas por razões puramente, ou basicamente, econômicas.

Exemplo disso foi a “grande depressão” do último quartel do século XIX, na Europa, e mais acentuadamente a crise econômica mundial iniciada em outubro de 1929, nas quais até nos países mais desenvolvidos enormes contingentes populacionais foram atingidos pela fome (ALENCAR, 2001).

Também para George (1986), são as forças políticas e econômicas que moldam a vida das pessoas e são elas que determinam quanto e onde elas vão comer.

Sen define que:

A fome relaciona-se não só com a produção de alimentos e a expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda economia e – até mesmo mais amplamente – com a ação das disposições política e sociais que podem influenciar direta ou indiretamente o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição (SEN, 2010).

Na verdade, o fato de haver fome, mesmo em situações de disponibilidade alta e crescente de comida, pode ser mais bem entendido quando se considera que a fome não tem forte relação com a oferta de alimentos, ela tem causas anteriores, situadas em outro ponto da economia, que se relaciona à interdependência econômica geral (SEN, 1992).

De acordo com Castro (2003), a fome é, regra geral, o produto de estruturas econômicas defeituosas e não de condições naturais insuperáveis; ela é a expressão biológica de um fenômeno econômico – o subdesenvolvimento:

Não há como esconder que a fome, nas suas diferentes formas de fome quantitativa ou fome qualitativa, é sempre um produto direto do subdesenvolvimento e que o subdesenvolvimento não é um fatalismo provocado pela força das coisas, mas um acidente histórico provocado pela força das circunstâncias (CASTRO, 2003).

Castro (1984) afirma, inclusive, que o nível de desenvolvimento pode ser medido ou aferido pelo grau de resistência de uma estrutura econômica em face de uma catástrofe natural

ou social: seca, inundação, revolução, guerra. Enquanto os países subdesenvolvidos se deixam esmagar, os países realmente desenvolvidos reagem às catástrofes de forma positiva, estimulando suas funções de defesa e de conservação, conseguindo rapidamente apagar os efeitos catastróficos. Em sua reação, chegam mesmo esses países, em face do impacto, a ultrapassar o seu ritmo habitual de progresso<sup>37</sup>.

Isso quer dizer que mesmo as situações de catástrofe podem não gerar fome, a depender da situação econômica do país ou de determinada região. Se a região do Nordeste do Brasil, por exemplo, não fosse uma área subdesenvolvida, de economia tão fraca e rudimentar, poderia resistir perfeitamente aos episódios das secas sem que sua vida econômica fosse ameaçada e as suas populações acossadas pela fome, e esses episódios poderiam se tornar um fator de propulsão e de expansão de sua economia. De acordo com Castro (1984), a Grécia, a Índia, o Ceilão, assim como o Nordeste brasileiro não resistem ao impacto de catástrofes porque são subdesenvolvidos. A luta contra a fome no Nordeste, por exemplo, não deve ser encarada em termos simplistas de luta contra a seca, muito menos de luta contra os efeitos da seca, mas de luta contra o subdesenvolvimento em todo o seu complexo regional, expressão da monocultura e do latifúndio, do feudalismo agrário e da subcapitalização na exploração dos recursos naturais da região (CASTRO, 1984).

Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas, que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome (CASTRO, 2003).

Para Castro (2003), foi por culpa da exploração econômica de tipo colonial, que, longe de estimular, sempre impediu por todos os meios o verdadeiro desenvolvimento autônomo, fechando as portas do progresso as grandes massas estagnadas em sua economia de depressão, que, até hoje, 2/3 da humanidade não conseguem dispor de um mínimo indispensável de 2.700 calorias diárias para o seu equilíbrio vital.

Nesse mesmo sentido, George, (2009) menciona que pesquisas históricas mostram o subdesenvolvimento atual, em grande parte, como produto das relações econômicas entre as

---

<sup>37</sup> Poderia ser citado o caso da França se reconstruindo dos efeitos da última guerra, no prazo de 5 anos, e alcançando em 10 anos um ritmo de crescimento como o país jamais conhecera; o caso da Holanda diante da catástrofe do rompimento de seus diques e da Alemanha, aparentemente desmantelada por sua derrota militar e, no entanto, em dez anos refeita e economicamente poderosa; e de outro lado o caso da Grécia que não dispôs de forças para se recompor em face dos estragos da guerra ou das inundações que sofreu (CASTRO, 1984).

nações subdesenvolvidas e as metrópoles desenvolvidas.

Um exemplo importante citado por George (1986) refere-se aos impactos negativos da importação do modelo tecnológico da Revolução Verde, que contribuiu para agravar a situação de privação alimentar nos países subdesenvolvidos e reforçou que os modelos implantados beneficiassem realmente os interesses dos países desenvolvidos.

Segundo George (1986), para obter os resultados de aumento de produção mediante os princípios utilizados na Revolução Verde, os países subdesenvolvidos tiveram que comprar o pacote tecnológico e os insumos que o acompanhavam e que não eram produzidos por eles mesmos. Quem oferecia estes insumos e, portanto, lucrava com a Revolução Verde, eram apenas as empresas do agronegócio, corporações internacionais, que podiam ofertar tais insumos de forma eficiente. A exportação de tecnologia para o Terceiro Mundo refletiu, portanto, a imposição de um novo tipo de dependência, por enriquecer os que já estavam ricos e por dificultar que sociedades encontrassem suas próprias necessidades políticas e comerciais.

George (1986) tem uma visão de que a tecnologia representa uma escolha no ambiente físico sobre o sistema social<sup>38</sup>: o estilo de desenvolvimento escolhido terá influência profunda sobre as relações das classes sociais. Assim, a tecnologia está implícita no modelo de desenvolvimento, e, para os países subdesenvolvidos, irá determinar seu grau de dependência ou subordinação. Considerando que os países subdesenvolvidos têm uma vasta população rural e são ricos em um tipo de recurso – pessoas, a importação desse pacote tecnológico prevaiente da Revolução Verde, para a autora, representou uma grande contradição.

Ela menciona o caso do Brasil, com a introdução da soja americana: esta demandava menos fertilizantes, a colheita era facilmente mecanizada, e nas áreas de mecanização intensiva, os custos do trabalho eram apenas 11% da produção total. Assim, menos pessoas passaram a ser empregadas, utilizaram-se cerca de 250% mais tratores no país de 1960 a 1970, os processos mais competentes de grandes empresas americanas foram instalados e o aumento da produção entre 1973-74 foi de cerca de 30%.

Entretanto as consequências para os brasileiros foram: pequenos agricultores falidos, muitos desempregados; redução do cultivo do milho utilizado na alimentação animal

---

<sup>38</sup> De acordo com George (1986), o aumento do custo de produção ao implementar um pacote tecnológico é um dos fatores que pode “contribuir” com a fome: há alta tecnologia, mas baixo consumo. Há necessidade, mas não há demanda, pois não há dinheiro para comprá-la. Infelizmente, as classes mais altas persistirão no consumo dos alimentos, e haverá demanda para pagar pelos custos da tecnologia e garantir a margem de lucro.

contribuindo para aumento do preço da carne em 60% e do frango em 1/3, sendo que o Brasil era um dos poucos países subdesenvolvidos em que a carne mantinha um preço baixo o suficiente para permitir o consumo à parte da população pobre. Além disso, ocorreu redução em outras culturas, como o arroz e o feijão, cujo preço subiu cerca de 275% em poucos meses entre o fim de 72 e agosto de 73. Além do aumento de preço, foi necessário importar alimentos, e o preço da terra subiu muito, a ponto de eliminar pequenos agricultores não mecanizados, em prol do aumento dos grandes fazendeiros, que podiam comprar cada vez mais terras (GEORGE, 1986).

De acordo com Castro (2003), o que se pode observar é que uma enorme desigualdade social entre os povos divide economicamente o mundo em dois: dos ricos e dos pobres; dos países bem desenvolvidos e industrializados e o dos países proletários e subdesenvolvidos. Este fosso econômico divide a humanidade em dois grupos que se entendem com dificuldade: o grupo dos que não comem, constituído por dois terços da humanidade, e que habitam as áreas subdesenvolvidas do mundo, e o grupo dos que não dormem com receio da revolta dos que não comem, que é o terço restante dos países ricos. Isto faz com que o problema do subdesenvolvimento não seja exclusivo dos países não desenvolvidos, e sim um problema universal, já que viver na opulência, num mundo em que 2/3 estão mergulhados na miséria, não se torna apenas perigoso, mas um crime.

Para George (1986), a pergunta que deve ser feita é: quem tem interesse político ou comercial de manter as pessoas com fome, ou alimentá-las?

George (2008) chega a mencionar que “*a fome não acontece, ela é organizada*”. Há caminhos pelos quais as estratégias e consensos em países e classes dominantes contribuem para criar e fortalecer a fome nos países subdesenvolvidos. Deste modo, ela atribui a razão pela qual existe fome em uma escala tão grande, ao abastecimento de alimentos do mundo ser controlado pelos ricos e poderosos (as corporações multinacionais de agronegócios) e direcionadas para consumidores ricos<sup>39</sup>. Apenas os pobres, vivendo onde quer que seja, passam fome, porque os padrões de injustiça e exploração, nacionais ou importadas, literalmente, impedem-nos de se alimentar (GEORGE, 1986).

Para exemplificar essa perspectiva de análise, George (1986) menciona que na Conferencia Mundial de Alimentos de 1976, a FAO suplicou por alimentos para países como

---

<sup>39</sup> George (1986) menciona que no período recente o mundo produziu cerca de 1,3 milhões de toneladas de comida e grãos para alimentação anualmente, e os países desenvolvidos comeram cerca da metade desta quantia, embora tenham apenas um quarto da população mundial.

Índia e Paquistão<sup>40</sup> e, em termos econômicos, isto apenas mostra que, a produção dos países desenvolvidos está relacionada à demanda monetária dos mercados, não às necessidades humanas.

Sen (1992) menciona que já Adam Smith teria discutido a questão da fome, na Riqueza das Nações<sup>41</sup>, considerando a possibilidade de que a falta de alimentos decorresse não de uma "carência real" gerada por um declínio da produção de alimentos como tal, mas de um processo econômico envolvendo o mecanismo de mercado.

Nesse sentido, Sen (2010) argumenta que é importante ver a produção de alimentos como resultado da atuação humana e compreender os incentivos que influenciam as decisões e ações dos indivíduos. Os estoques de produtos são colocados ou retirados do mercado de acordo com os incentivos monetários e as expectativas de alterações de preços (SEN, 1993).

Para quem não produz alimentos ou não é proprietário dos alimentos que produz, o potencial para adquirir alimentos no mercado depende de seus ganhos, dos preços dos gêneros alimentícios e dos outros gastos necessários além da despesa com alimentos. O potencial dessas pessoas para obter alimentos depende de circunstâncias econômicas: emprego e taxas salariais para trabalhadores assalariados, e produção de outros bens e seus preços para artesãos e prestadores de serviços, etc. (SEN, 2010). Assim, de acordo com Sen (1997), a análise da privação alimentar deve levar em conta uma série de interdependências<sup>42</sup>, sendo a mais básica a relação entre consumo e renda<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> De acordo com George (1986), não mais do que 1% da produção mundial poderia fazer diferença entre a vida e a morte das maiores vítimas da fome.

<sup>41</sup> *"Mas a situação seria outra num país onde os fundos destinados à manutenção do trabalho declinassem sensivelmente. A cada ano, a demanda de serviços e trabalhadores, em todas as diversas classes de ocupações, seria menor do que a do ano anterior. Muitos trabalhadores formados em classes superiores de ocupação, sem achar emprego no seu próprio nível, ficariam contentes em empregar-se em níveis inferiores. A classe inferior, ademais do excesso de seus próprios trabalhadores, recebe os excedentes das outras classes, e em consequência disso, nela, a competição pelos empregos torna-se tão intensa que o salário do trabalho reduz-se ao nível da mais miserável e ínfima subsistência do trabalhador. Muitos não conseguem emprego mesmo em termos tão desfavoráveis, passando fome ou buscando sobreviver através da mendicância ou talvez dos maiores crimes. Necessidades, falta de alimentos e mortalidade prevalecem nessa classe, e daí estendem-se a todas as classes superiores."* (SMITH, 1776:90-91 in SEN, 1992).

<sup>42</sup> A interdependência entre diferentes setores que influi na capacidade de aquisição de alimentos por meio do comércio e da troca, entre diferentes países, considerando que a autossuficiência produtiva não é o único, nem necessariamente o melhor meio de se obter alimentos; entre segurança alimentar e estabilidade macro à medida que a alta inflação contribui para aumento da fome; entre a independência feminina e a redução da fertilidade; entre incentivo político e políticas públicas; entre guerras, gastos militares e privações econômicas; entre subnutrição e consequências na saúde e capacidade cognitiva e entre ativismo público e política social (SEN, 1997).

<sup>43</sup> A relação entre gastos com alimentos e renda tem sido estudada desde o século XIX. Uma Pesquisa da Universidade da Califórnia na qual foram observados os percentuais médios gastos por diferentes países para a compra de produtos alimentícios, as populações de países com renda *per capita* alta,



Para Sen (1997), a fome é primeiramente um problema de pobreza generalizada, e os rendimentos são um aspecto básico (embora não seja o único) na caracterização da pobreza<sup>44</sup>. Se, ao contrário do que se costuma acreditar, a fome pode ocorrer mesmo quando há alta disponibilidade e produção de alimentos, o problema é que os alimentos jamais são distribuídos igualmente entre todas as pessoas simplesmente por estarem totalmente disponíveis.

De acordo com Nascimento (2009a), foi a partir dos anos 50 que o debate sobre a fome se voltou para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos, especialmente nos países em desenvolvimento, mediante a constatação da existência de subnutrição em caráter permanente, juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos, fosse em nível internacional fosse na esfera dos Estados Nacionais e suas subdivisões.

Para Belik e Del Grossi (2003), é interessante destacar que boa parte do mundo não observa, nos dias de hoje, falta de alimentos, mas, sim, dificuldades quanto ao “acesso físico e econômico, continuamente, à alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção”.

Segundo Belik (2003), a questão do acesso aos alimentos está na base da definição de Segurança Alimentar. De nada adianta haver superávit na disponibilidade de alimentos em um determinado país, se uma parte da sua população não tem renda para consumir esses alimentos ou, em casos extremos, se esses alimentos, culturalmente, não fazem parte de sua dieta.

Assim, uma compreensão mais adequada da fome exige que se examinem os canais através dos quais o alimento é adquirido e distribuído. Os alimentos não são distribuídos por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar alimentos tem de ser adquirido, ou seja, há mercadorias sobre as quais uma pessoa pode estabelecer sua posse. A inanição ocorre porque uma parte substancial da população deixa de ter condições de obter alimentos, e uma perda desse tipo pode resultar do

---

como o Canadá, os Estados Unidos e a Dinamarca, por exemplo, gastam algo em torno de 10% da sua renda com a sua alimentação; enquanto o contrário ocorre para os países menos desenvolvidos da América Latina, que destinam 40% da sua renda familiar para o consumo de alimentos. Esta situação seria semelhante no Brasil entre as diferentes classes de renda (BELIK; SILIPRANDI, 2010).

<sup>44</sup> É importante mencionar que, apesar de Sen (1997) considerar a renda um fator chave, sua proposta inclui olhar não apenas o efeito da perda de renda sobre a fome, mas também no processo que pode causar séria perda de renda efetiva.

desemprego, de um declínio do poder aquisitivo dos salários ou de uma alteração na razão da troca entre bens e serviços vendidos e alimentos comprados (SEN,1993).

Ainda de acordo com Sen (2010), as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu intitlamento sobre uma quantidade adequada de alimentos; o que determina o intitlamento de uma família depende de várias influências distintas, sendo que a primeira delas é a dotação, a propriedade de recursos produtivos e de riqueza. O enfoque das causas da fome deve ser, portanto, especialmente sobre o poder econômico e a liberdade substantiva dos indivíduos e famílias para comprar alimentos suficientes.

Para George (1986), a produção de alimentos se tornou quase incidental para o consumo, não havendo relação entre a comida produzida no mundo e a fome em si. Aqueles que representam o controle dos recursos globais (incluindo comida) não têm intenção de que todos participem do processo de desenvolvimento como produtores e consumidores. A verdade, para a autora, é que milhões de pessoas pobres estão sendo pura e simplesmente amortizadas, pois não são, para fins práticos, úteis. Primeiro, porque não podem produzir mercadorias, incluindo comida, tão bem quanto as máquinas e as técnicas modernas o fazem, e não sevem ao desejo do capital de manter salários tão baixos quanto possível, porque a ideia de reserva de força de trabalho se tornou descontextualizada quando um milhão de pessoas estão desempregadas ou seriamente subempregadas. Para a autora, essas pessoas não seriam necessárias como consumidoras: apesar da teoria clássica dizer que o capital deve se expandir garantindo lucros e que, para isso, precisa vender mais bens para mais pessoas em todo mundo, um olhar cuidadoso sobre o presente revelaria que, ao contrário, o sistema vê milhões de pessoas que nunca se tornarão consumidoras. Desta forma, à medida que se pode vender e expandir com maiores margens, incluindo comida, para a parte afortunada da humanidade que pode pagar, não haveria necessidade daqueles que vivem sem poder ter acesso a um pouco de alimento (GEORGE, 1986).

Tudo isso tem relação com o fato de que, no capitalismo, a comida é uma mercadoria como outra qualquer e não é porque todos na Terra precisam dela todos os dias que o agronegócio e o comportamento dos negociadores vão mudar; muito pelo contrário<sup>45</sup> (GEORGE, 1986).

De acordo com George (1986), quando se pensa a relação população/comida, é preciso pensar que a fome não é causada pela pressão populacional. Tanto a fome quanto o rápido

---

<sup>45</sup> George (2008) menciona que os lucros das empresas do setor dispararam desde 2007, provando, mais uma vez, que “não há nada como uma boa crise para impulsionar o negócio”. Pior para os milhões de pessoas que morrem por falta de terra para produzir seu próprio alimento ou de dinheiro para comprá-lo.

crescimento populacional são reflexos da mesma falha do sistema econômico e político. A população pode até diminuir e a produção aumentar, mas se muitas pessoas continuarem sem o poder de compra para pagar pela sua comida, ou meios de produzi-la, a fome e a desnutrição vão afetar o mesmo número, ou um número ainda maior da população.

Um exemplo de Sen (1997) ilustra isso: a produção de alimentos por pessoa em diversos países asiáticos, entre 1993-1995, foi menor do que a observada entre 1979-1981. Entretanto não houve crescimento da fome, porque esses países experimentaram uma rápida expansão de suas rendas reais por pessoa, que se tornaram mais ricas. A divisão do aumento da renda proporcionou aos cidadãos desses países estarem em uma situação de Segurança Alimentar maior do que antes, apesar da queda da produção. Em países africanos, por outro lado, não houve queda na produção, mas eles passaram por uma fome sem precedentes, por conta da pobreza e da vulnerabilidade econômica de grupos substanciais.

A questão “quem vai comer” quase nunca é perguntada, mas isso é, realmente, o que importa, ou seja, para quem os alimentos estão sendo produzidos. Para George (1986), o Terceiro Mundo pode aumentar sua produção que a fome se mantém, porque a produção irá para aqueles que já tem em abundância, para os países desenvolvidos ou para os ricos do Terceiro Mundo, pois a produção alimentar é relativa a indústria de alimentos, mas não é relativa à fome nem à pobreza que causa esta fome.

Neste mesmo sentido, Castro (2003) considera evidente que não basta dispor de alimentos em quantidade suficiente e suficientemente diversificados para cobrir as necessidades alimentares da população mundial, pois o problema da fome não é apenas um problema de produção insuficiente de alimentos; é preciso, também, que a população disponha de poder de compra para adquirir esses alimentos.

Pode haver, por exemplo, um dado sistema econômico e social vulnerável, que tenha fome sem nenhum desastre natural, pois a abundância de alimentos pode coexistir com a fome generalizada nos casos em que as pessoas não tenham dinheiro para comprar comida (GEORGE, 1986).

Grande parte da população conta com uma oferta inadequada de alimentos porque é mantida na extrema pobreza – não por causa do clima ou de outras causas naturais. Nos casos em que as pessoas não têm a propriedade da terra ou são moradores urbanos em um país subdesenvolvido, o consumo de alimentos dependerá inteiramente da renda. Consequentemente, as famílias podem sofrer o efeito da fome e/ou serem vulneráveis a ela, por não ter renda para se alimentar adequadamente (GEORGE, 2008).

Também segundo Silva, Belik e Takagi (2010), o problema da fome, hoje, não é a

falta de produção de alimentos, mas a falta de renda para adquiri-los em quantidade permanente e qualidade adequada.

Kageyama e Hoffmann (2006 in ALMEIDA FILHO et al. 2007), citando Sen, lembram que a pobreza possui “uma irreduzível essência absoluta” de tal forma que: “um de seus elementos óbvios são a fome e a inanição e, não importa qual seja a posição relativa na escala social, aí certamente existe pobreza”.

De acordo com Silveira et al. (2002), é voz corrente entre as pesquisas na área de alimentação que a situação de risco em termos de Segurança Alimentar está presente nas famílias de todas as classes de rendimentos, mas pode-se afirmar, com certeza, que é entre os mais pobres que a fome aparece com maior força. A fome é a manifestação mais evidente e mais dura da situação de pobreza. É por esse motivo que qualquer programa de ataque à fome deve se concentrar nas áreas de maior número de pobres e onde a pobreza se manifeste de forma mais profunda.

Belik e Siliprandi (2010) apresentam evidências de que a Segurança Alimentar está conectada diretamente com os níveis de renda e observam uma evidente redução da Insegurança Alimentar com o aumento da renda per capita mensal das famílias. Independentemente dos valores encontrados para a alimentação de uma família em diferentes países pesquisados, segundo os autores, é absolutamente claro que quanto mais pobre for a família, maior será o peso da alimentação na sua renda. Ou seja, os mais ricos gastam mais em alimentos, mas a proporção desse gasto na sua renda é muito menor que a proporção desse gasto no caso de uma família pobre.

Simplesmente regenerando-se o poder aquisitivo perdido pelos grupos gravemente afetados, para Sen (2010), seria “facílimo evitar”, por exemplo, as chamadas fomes coletivas de depressão: nas quais ocorre um declínio global na economia que acarreta uma queda drástica do poder aquisitivo dos consumidores, enquanto a oferta de alimentos disponíveis, ainda que reduzida, alcança um preço melhor em outros lugares. Mesmo nos casos em que secas e outras calamidades ocorram, a fome pode ser evitada por meio do aumento do poder aquisitivo dos grupos mais afetados - aqueles que têm menos condições de obter alimentos (SEN, 1993).

A própria declaração final da terceira Conferência de Alimentação, de 1996, reconheceu a pobreza como a principal causa da falta de Segurança Alimentar, e indicou políticas públicas visando erradicá-la, juntamente com a desigualdade (CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996).

A resolução do problema da fome, portanto, envolve aspectos econômicos, como, por

exemplo, a distribuição de renda, e não se reduz apenas a produzir os alimentos e resolver as dificuldades ligadas ao abastecimento e à comercialização, mas está relacionada a uma discussão mais ampla (BELIK, 2003).

Dessa forma, como apontado por Castro (2003), as dificuldades a vencer, ao contrário do que afirma a tese malthusiana, não são de ordem técnica, elas evidenciam uma complexidade bem maior, resultante de dificuldades de natureza política.

### **2.3 Causas da Fome no Brasil**

Castro (1984) caracterizou o Brasil como um dos países de fome no mundo, no qual tanto em seus quadros regionais como em seu conjunto unitário, se pode observar “as duras consequências dessa condição biológica aviltante de sua raça e de sua organização social”.

Em seu trabalho, Castro (1984) identificou “variados tipos de fome”, pelos quais têm passado a população brasileira. Ele constatou que a alimentação do brasileiro, considerando os inquéritos sociais realizados, apresentava qualidades nutritivas bem precárias, com padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos nas diferentes regiões, sendo que, em algumas delas, os erros eram mais discretos e percebia-se a subnutrição; enquanto, em outras, os defeitos eram mais graves e notava-se um estado de fome crônica. Estas regiões, Castro (1984) classificou como sendo áreas nitidamente de fome: a Área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordeste, nas quais as populações, em grande maioria, ou quase na sua totalidade, exibiam permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva.

Foi a partir de seus estudos no Brasil<sup>46</sup> que, segundo o próprio autor, foi possível “remover a desconfiança ingênua dos que viviam até então mergulhados no seu ponto de vista lírico de que não havia, em nenhuma parte do Brasil, gente morrendo de fome” (CASTRO, 1984).

A partir daí, nos últimos anos, ganhou-se uma melhor consciência da realidade do problema da fome no Brasil, e o Governo e povo passaram a debater a matéria.

O diagnóstico da fome no Brasil, de acordo com Belik, Silva e Takagi (2011), pode ser dividido em 3 fases: até os anos 30, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que, crescentemente, se dirigia às metrópoles; desse período até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação nos diferentes segmentos do complexo alimentar; e no início dos anos 90,

---

<sup>46</sup> Castro (1984) realizou, inicialmente, uma pesquisa sobre as condições alimentares do povo na cidade do Recife, que abrangeu 500 famílias e 2585 pessoas.

relacionado à falta de renda.

De acordo com Belik, Silva e Takagi (2011), no Brasil colonial, já havia preocupação com as culturas alimentares, na medida em que a monocultura não deixava espaço para a produção de mantimentos.

No período da escravidão, havia a opção de produzir e comercializar alimentos em condições não remuneradoras e a alternativa de produzir para a exportação, fazendo com que a produção de alimentos estivesse estritamente ligada ao autoabastecimento (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

No período da implementação do café e de cessação do tráfico negreiro, o problema da oferta de alimentos se agravou, pois faltavam braços para cultivar a terra e havia mais pessoas para alimentar nas cidades. A situação era ainda pior em períodos de alta no preço do café, quando a mão de obra disponível era totalmente aproveitada para o desenvolvimento dessa cultura de exportação (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

No período das Guerras Mundiais, a situação alimentar da população brasileira também foi afetada. De acordo com Belik, Silva e Takagi (2011), a escassez de alimentos no país, no início do século passado, estava relacionada, especialmente, aos crescentes embarques de alimentos brasileiros para o abastecimento das nações europeias em guerra: o mercado não queria café, cujos preços estavam em baixa, e sim alimentos, o que levava a um enorme esforço das fazendas em situação financeira debilitada para desviar o produto agrícola que atendia a uma população urbana já de milhões.

O ano de 1917 representou um marco nos problemas de alimentação, com a questão da carestia, tornando-se motivo para a deflagração de manifestações e da primeira greve geral operária da história do Brasil, na cidade de São Paulo (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Nos anos 30, o aspecto da oferta se agravou, tendo em vista a desestruturação da agricultura cafeeira. Esta, por um lado, contribuía para a oferta de gêneros de primeira necessidade e, por outro, segurava um grande contingente populacional no campo (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Verificava-se, nessa época, um grande atraso da agricultura brasileira. De 1948 a 1958, enquanto o produto nacional bruto *per capita* cresceu 29%, a produção agropecuária cresceu apenas 15%, ou seja, cerca de 1,5% ao ano, o que apenas dava para cobrir o aumento natural da população. Estes índices de crescimento da produção agropecuária, bem inferiores ao desejável para acompanhar a expansão econômica do país, mostravam o relativo abandono da agricultura.

Para Castro (1984), entretanto, esse atraso se revelava muito mais nitidamente, não

pelo volume da produção, e sim mediante seus índices de produtividade (do trabalhador agrícola e de produtividade da terra cultivada), que eram dos mais baixos do mundo e estavam causando estrangulamento da própria economia industrial.

Foi a partir da década de 50 que se observou um esforço de modernização da agricultura no Brasil, de forma semelhante à que ocorreu em outras partes do mundo nas quais foram implantados os princípios da Revolução Verde; e foi este esforço que afastou a preocupação com a disponibilidade de alimentos no país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

No final dos anos 60, a agricultura e a pecuária cresceram aceleradamente: 5,1% e 2,3% ao ano para o período 1967-1970 e, no período seguinte, 1971-1976/1977, atingiram seus maiores níveis de crescimento na história: 5,5% e 6,3% (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Não havia no país, nesta época, a preocupação com a fome em si, pois não faltavam bens alimentícios diretos in natura (arroz, feijão, batata, mandioca) ou processados (trigo, amendoim, cana) e muito menos bens indiretos, ou seja, aqueles mais usados para consumo animal (milho, soja) (RAMOS, 2010).

O problema estava no aumento dos preços dos alimentos, relacionado à falta de organização do mercado: questões de armazenamento, distribuição e criação de estoques (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011). Com o intenso processo de industrialização/urbanização da economia brasileira, o processo de comercialização se tornou mais complexo, e como disso tiravam proveito os intermediários, o resultado foram movimentos especulativos que exacerbavam as altas de preços de tais gêneros (RAMOS, 2010). Todas estas questões tornaram o abastecimento um fator chave nas questões alimentares no país nesse período (FAO, 2004).

A fome e a pobreza somente passaram a ser reconhecidas na realidade brasileira a partir dos anos 80. De acordo com Nascimento (2009a), com o processo de participação social e socialização da política nesse momento, aumentou o interesse sobre a fome, questionando-se sobre sua causa em um país que teve crescimentos extraordinários sucessivos do Produto Interno Bruto na década de 1970, mas que não conseguia dividir a riqueza.

Para Lustig, Arias e Rigolini (2002 in BELIK; DEL GROSSI, 2003), enquanto que, em alguns países, em certos períodos, a pobreza cai significativamente com o crescimento econômico, em outros, a resposta é muito menos apreciável. A rapidez com que o crescimento reduz a pobreza depende tanto da distribuição inicial da renda, como de sua evolução ao longo do tempo, sendo que, em sociedades mais desiguais, a mesma taxa de crescimento produz uma redução da pobreza muito menor, o que seria o caso do Brasil.

A percepção do problema da fome como produto da desigualdade socioeconômica, foi

fortalecida nessa época diante da reivindicação por melhores condições de vida pela classe trabalhadora, em conjunto com a contribuição de estudiosos sobre o tema. Especialmente as obras de Josué de Castro foram fundamentais para a mudança da visão da fome (inclusive em nível internacional) de algo natural, para um fator que, realmente, era resultado da estrutura econômica e do modelo de desenvolvimento (ROCHA, 2008).

Castro (1984) já argumentava que, com a extensão territorial de que o Brasil dispõe, e sua infinita variedade de quadros climato-botânicos, seria possível produzir alimentos suficientes para nutrir racionalmente uma população várias vezes igual ao seu atual efetivo humano; e se os recursos alimentares eram deficitários e hábitos alimentares defeituosos, isto era resultado de uma estrutura econômico-social desfavorável ao aproveitamento racional das possibilidades geográficas.

Mesmo industrializando-se, a nossa economia seguiu os ditames de uma economia de tipo colonial, politicamente desinteressada pela sorte da maioria, apenas ocupada em desenvolver mais o já desenvolvido e em enriquecer mais os já enriquecidos pelo sistema vigente. E foi neste aspecto desequilibrante, para Castro (1984), que o desenvolvimento econômico não correspondeu a um autêntico desenvolvimento social.

Na verdade, o próprio modelo de mecanização da agricultura e de industrialização, segundo Castro (1984), teve relação direta com o problema da fome no Brasil. Expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis, orientada a princípio, pelos colonizadores europeus e, depois, pelo capital estrangeiro; em vez de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do povo. Os governos se mostraram quase sempre, incapazes para impedir essa voraz interferência dos monopólios estrangeiros, de forma que foram os “interesses alienígenas” que predominaram, orientando a economia brasileira para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas obtidas, fazendo com que toda a sua riqueza potencial fosse levada para fora por preços irrisórios, não sobrando recursos para atender às necessidades internas do país: bens de consumo para o seu povo e equipamentos para o seu progresso.

Castro (1984), ao analisar as causas da fome no Brasil, determina que, em última análise, a situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo, ou ainda, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados na exploração de tipo colonial no país.

Para Castro (1984), o desenvolvimento econômico do tipo colonialista é bem diferente do desenvolvimento econômico autêntico de tipo nacionalista. O colonialismo promoveu pelo



mundo uma certa forma de progresso, mas sempre a serviço dos seus lucros exclusivos ou, quando muito, associado a um pequeno número de interesses nacionais privilegiados que se desinteressavam pelo futuro da nacionalidade, pelas aspirações políticas, sociais e culturais da maioria.

Desse modo, para Castro (1984),

(...) ao retratarmos a fome no Brasil estávamos evidenciando o seu subdesenvolvimento, pois fome e subdesenvolvimento são a mesma coisa. [A fome no Brasil] não é mais do que uma expressão — a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico. Expressão que só desaparecerá quando for varrido do país o subdesenvolvimento econômico, com o pauperismo generalizado que este condiciona.

A conclusão de Castro (1984), portanto, ao investigar as causas fundamentais da alimentação dos brasileiros, em geral, tão defeituosa e de importantes impactos negativos na evolução econômico-social do povo, é de que elas são produto do subdesenvolvimento.

No Nordeste, por exemplo, não são os acidentes naturais as condições ou bases físicas que levam à fome. A ideia de que a fome na região Nordeste do Brasil é produto exclusivo da irregularidade e inclemência de seu clima é apressada e simplista, sendo a seca não o principal fator da pobreza ou da fome nordestinas, mas um fator de agravamento agudo da situação. O que acarreta a fome no Nordeste é o pauperismo generalizado, a proletarianização progressiva de suas populações, cuja produtividade é mínima e está longe de permitir a formação de quaisquer reservas com que seja possível enfrentar os períodos de escassez: *“tudo é pobreza, é magreza, é miséria relativa ou absoluta, segundo chova ou não chova no sertão”*, de forma que, sem reservas alimentares e sem poder aquisitivo para adquirir os alimentos nas épocas de carestia, as pessoas acabam por passar fome (CASTRO, 1984).

Hoje se reconhece que a fome e a desnutrição no país não se devem à escassez de produção de alimentos, pois a agricultura nacional produz mais do que o suficiente para suprir as necessidades da população brasileira. Segundo cálculos da FAO, a disponibilidade total de alimentos no Brasil aumentou continuamente nas últimas décadas e se situa em um patamar de cerca de 3 mil quilocalorias por pessoa/dia, o que representa 24% a mais que o necessário para repor as energias consumidas diariamente por uma pessoa (BRASIL, 2007).

Apesar de, recentemente, alguns países latino-americanos estarem debatendo a instituição de uma Política de Segurança Alimentar, tomando como ponto de partida a preocupação com a oferta de alimentos e a proteção de seus agricultores, como ocorre no

México e Venezuela<sup>47</sup>, no Brasil a questão não é de oferta, ainda mais quando se considera que o país é um dos principais exportadores de produtos básicos do mundo (TAKAGI; BELIK, 2006).

Atualmente, os estudos são unânimes no diagnóstico de que a condição da fome no país é a falta de renda para alimentar-se adequadamente, e de que essa falta de renda<sup>48</sup>, traduzida por pobreza, é o reflexo da desigualdade de renda existente no país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Lavinas (1998) é uma das autoras que destaca a importância da distribuição de renda na garantia do direito de acesso aos alimentos, evidenciada por meio do estudo das relações entre custo dos alimentos e valor dos salários no processo de estabilização monetária do período pós-Real.

Para Hoffmann (1995), o problema da fome no Brasil não se deve à pouca disponibilidade global de alimentos, mas, sim, à pobreza de grande parte da população. Ele expõe que, nas economias mercantis, em geral, e particularmente na economia brasileira, o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, da pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos; e com uma parcela substancial com rendimentos muito baixos, isto a coloca, obviamente, em uma situação de Insegurança Alimentar.

De acordo com Alencar (2001):

A menos que se admita a hipótese – pouco condizente com a dignidade humana e, de resto, inviável financeiramente – de o Estado suprir eternamente alimentos gratuitos a todos os desvalidos, a única forma legal de acesso aos alimentos, para quem não os produz, é a sua aquisição. É bastante claro que, mais além da assistência emergencial, e sem menosprezar sua importância, a obtenção de Segurança Alimentar passa necessariamente pela geração de emprego, de onde vem a renda que possibilita a compra de alimentos no mercado.

Belik e Del Grossi (2003) também revelam a importância da renda para a questão do acesso aos alimentos no Brasil. De acordo com os autores, a educação e a saúde são direitos sociais conhecidos e que estão ao alcance de todos<sup>49</sup> no país, mas, dada a situação de crise

---

<sup>47</sup> Que tem por objetivo prioritário da política de segurança alimentar a autossuficiência do país em relação da oferta de alimentos, tendo centrado sua atenção para a criação de reservas de uma lista de produtos definidos como sensíveis (TAKAGI; BELIK, 2006).

<sup>48</sup> Castro (1984) classificou o salário brasileiro como um “*salário de fome*”, e ressaltou que, mesmo com sua subida ao longo do tempo, a subida também do custo de vida tornou inacessíveis muitos alimentos à capacidade aquisitiva do trabalhador.

<sup>49</sup> Todos os municípios possuem escolas de educação infantil e do nível fundamental garantindo a educação das crianças até os 14 anos de idade, e a saúde também se encontra democraticamente distribuída por meio de uma ampla rede de hospitais, maternidades e clínicas (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

fiscal do Estado e o abandono dos sistemas públicos de educação e saúde, os cidadãos com maiores recursos fazem uso dos equipamentos sociais privados. Para a alimentação, equiparada constitucionalmente ao mesmo nível das necessidades anteriores, a situação não é a mesma, pois da mesma forma como nos demais países, não existe um “sistema público de alimentação”, ou seja, não existe uma rede de proteção pública que possa garantir a manutenção do estado nutricional dos indivíduos, levando o exercício do direito a se realizar todo em bases privadas: o sistema é privado e todos os indivíduos podem ser considerados “consumidores” privados de alimentos e, para isso, necessitam de renda.

Pessanha (2002) menciona o reposicionamento do governo federal sobre a fome após a visita ao país do relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação, consubstanciado no documento público “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil” (IPEA, 2002 in PESSANHA, 2002). Nele está claro que a fome que subsiste no Brasil é, essencialmente, ocasionada por falta de acesso e não por falta de disponibilidade de alimentos (IPEA, 2002 in NASCIMENTO, 2009). Para Pessanha (2004), está claro que o problema de Insegurança Alimentar brasileiro é do tipo de insuficiência de acesso, causado, basicamente, pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país, opinião compartilhada por Takagi e Belik (2006).

Também em Almeida Filho et al (2007) e Ortega, Vivero e Belik (2007) a fome é atribuída, principalmente, à falta de acesso aos alimentos: dada a distribuição injusta de renda e o acesso desigual aos recursos (terra, dinheiro, trabalho), os setores mais pobres da sociedade não conseguem gerar renda suficiente para cobrir um consumo mínimo.

Estudos mais recentes, como de Belik, Silva e Takagi (2011), confirmam que os desafios a serem enfrentados resultam, sobretudo, da falta de acesso aos alimentos decorrente do baixo poder aquisitivo de milhões de brasileiros. O problema, para esses autores, é que o consumo de alimentos é uma função da renda das famílias; e como a renda está muito mal distribuída, uma parte importante da população não tem acesso aos alimentos nem mesmo na quantidade mínima necessária para garantir a sobrevivência, levando o Brasil a uma grande parcela de subnutridos, com um consumo médio de 1650 kcal/pessoa/dia.

Em síntese, a questão atual da fome no Brasil pode ser apresentada em três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder

aquisitivo da maioria da sua população; e a exclusão do mercado da parcela mais pobre da população (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

De acordo com Maluf et al (1996), a apropriação adequada do conceito de Segurança Alimentar no Brasil deve enfatizar a questão do acesso aos alimentos, especialmente, nos casos em que este é custoso e compromete parcela substancial da renda total, dificultando a obtenção dos demais componentes necessários a uma vida digna.

Todos esses fatores se traduzem, portanto, na dificuldade de acesso aos alimentos, decorrente da pobreza, gerada, em última instância, pela condição estrutural de subdesenvolvimento.

Daí a importância de se observar como evoluíram as políticas direcionadas a resolver o problema no país, objeto do próximo capítulo deste trabalho.

### **CAPÍTULO 3**

## **POLÍTICAS DE COMBATE À FOME – UM ENFOQUE NA QUESTÃO DO ACESSO AOS ALIMENTOS**

Considerar o problema da fome como resultado de relações econômicas, e não como uma questão natural e inevitável, remete à necessidade de que se estabeleçam medidas direcionadas à sua solução. Torna-se, portanto, extremamente importante o estabelecimento de políticas públicas para combater o problema, tema deste terceiro capítulo do trabalho.

Em sua primeira seção, políticas de combate à fome são apresentadas como políticas redistributivas, já que visam à garantia de acesso universal aos alimentos e procura-se mostrar que elas envolvem uma decisão ampla, e podem ser focalizadas ou universais, compensatórias ou estruturais, de cunho mais ou menos liberal; e se reconhece que a principal opção na atualidade tem sido por programas de renda mínima ou assistenciais, para os quais são descritas as principais vantagens e desvantagens.

Conforme foi identificado no capítulo anterior, o principal problema da fome no Brasil refere-se à questão do acesso. Assim, a opção foi por avaliar a evolução desse aspecto em três períodos distintos. O primeiro inclui o início do século passado até os anos 80. Nesse período, são observadas as primeiras políticas voltadas para a questão alimentar, e com o passar dos anos, apesar de a acessibilidade alimentar não ter sido o foco das políticas públicas, que estavam mais voltadas para a organização dos mercados, podem-se perceber diversas iniciativas que impactavam, de alguma forma, sobre a capacidade de acesso aos alimentos.

Nas décadas de 40, 50 e 60, do século passado, a definição do salário mínimo, o oferecimento de produtos a preços reduzidos, a oferta de merenda escolar, a assistência alimentar in natura às populações afetadas pelas secas são exemplos disso. Nos anos 70, podem-se citar ações como o Programa de Complementação Alimentar (PCA), a Campanha Nacional de Merenda Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB); nos anos 80, o Programa de Alimentação Popular (PAP) e o Programa Nacional do Leite (PNL)

O segundo período apresentado vai da década de 1990 até o Governo Lula. Nele, pode-se assinalar dois movimentos bastante distintos. Diante de um quadro que mostrava claramente a dificuldade de acesso aos alimentos como fator determinante da fome no país, por um lado, houve a pressão da sociedade pela adoção de medidas de combate à fome e à pobreza, refletida em importantes iniciativas neste sentido, tais como a “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida” e a elaboração do documento “Política Nacional de

Segurança Alimentar”; e, no âmbito internacional, a adesão do país a pactos pertinentes e acordos visando garantir o direito à alimentação. Por outro lado, observou-se que o ambiente de definição de políticas visando garantir esse direito foi, como ainda é, permeado por conflitos. A criação e posição da ABAG sobre a questão, a forma como se deu a participação do país no Fórum Mundial de Alimentação de 1996 e a constatação de diversos autores de que ocorreu a desestruturação das principais políticas de alimentação construídas nas décadas anteriores, revelam esse processo. Esses dois movimentos são apresentados nas duas seções deste capítulo, que trazem, para esse segundo período, a análise das políticas e discussões vinculadas à questão alimentar dividindo-as de acordo com a ação da sociedade civil e do governo.

O terceiro período foi definido a partir do Governo Lula, quando o acesso se torna central e as discussões sobre o tema se intensificaram. Nesse governo, o combate à fome foi apresentado como prioridade e foi implantado o Programa Fome Zero, cuja medida que mais se destacou foi o Programa Bolsa Família, programa de acesso já existente no país e que se tornou o maior programa de transferência de renda do mundo.

### **3.1 Políticas de acesso aos alimentos**

Nenhum progresso significativo pode ser feito para a eliminação da fome sem políticas públicas (GEORGE, 1986).

De acordo com Castro (1984), para que qualquer plano de desenvolvimento seja válido, é preciso conduzir, em prazo razoável, à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado. Daí, a relevância da meta “alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome”.

O problema da fome é, sem dúvida, difícil, mas seu enfrentamento nada tem de irrealizável, pois pode ser exposto claramente, as condições de sua solução podem ser definidas e a ação para isso calculada (MAYER, 1984).

A fome do mundo moderno é muito mais uma questão política e ética, que pode ser sanada pela decisão dos governos de garantir o direito de acesso aos alimentos a todos os cidadãos (DRÈZE; SEN, 1989).

De acordo com George (1986), a despeito de parecer que, no sistema econômico, a fome mundial tem uma dimensão ingovernável, na verdade, ela não o é - não se trata de um fenômeno inevitável como a morte.

Apesar de os dados relativos à mortalidade provocada pela fome chamarem atenção para as deficiências de certas estruturas econômicas e políticas, a fome é totalmente evitável quando o governo se sente incentivado a agir a tempo<sup>50</sup> (SEN, 1993).

Para Sen (1993), os países pobres não precisam esperar enriquecer para combater a mortalidade e elevar a expectativa de vida: as informações relativas aos diversos fatores apontados como causa da fome, bem como outros processos econômicos que influenciam a capacidade específica de um grupo de obter alimentos, deveriam estar na base dos programas destinados a evitar a fome crítica e aliviar a fome crônica. Mesmo porque um Produto Nacional Bruto em ascensão pode dar valiosa contribuição ao elevar a expectativa de vida, e não há dúvida de que a solidez econômica pode contribuir para aumentar a capacidade do governo de oferecer serviços públicos e nutrição, mas os resultados do crescimento econômico nem sempre são canalizados para tais programas. Assim, essa é uma opção dos governos, que pode ser tomada ainda, ou sobretudo, quando as condições econômicas não são tão favoráveis.

A própria utilização do conceito de Segurança Alimentar remete a toda uma discussão sobre como desencadear as políticas públicas de combate à fome (BELIK, 2003).

Tratando-se de países periféricos, como é o caso do Brasil, onde prevalecem as dificuldades relacionadas à grande desigualdade distributiva, a garantia de acesso universal aos alimentos<sup>51</sup> se coloca como tema central dentre os conteúdos da Segurança Alimentar<sup>52</sup> (PESSANHA, 2002).

---

<sup>50</sup> Sen (1993) cita como é significativo observar que jamais um país democrático dotado de imprensa relativamente livre passou por uma situação de crise aguda de fome (embora alguns deles tenham sido mais eficazes que outros no que diz respeito a evitá-las), seja nas democracias pobres como nas ricas; pois, quando os líderes dependem de uma reeleição e a imprensa é livre para informar sobre a situação de fome e criticar a política governamental, os governantes têm um incentivo para adotar medidas antecipadas.

<sup>51</sup> Para Pessanha (2002), em termos de operacionalização, cada uma das dimensões da segurança alimentar requer enfrentamento específico. Quando a segurança alimentar se refere à garantia da oferta de alimentos e da produção agrícola, esta poderia ser alcançada por meio de instrumentos de políticas agrícolas, seja pela via do estímulo à autossuficiência da produção interna, seja pela via da autocapacidade de aquisição de *commodities* no comércio internacional. Quando se refere à garantia da qualidade nutricional e sanitária dos alimentos, leva à necessidade de implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, voltadas para o desenvolvimento de alimentos com maiores atributos de qualidade, torna necessária a definição de normas para o controle de qualidade dos alimentos e a implementação de legislação de defesa dos direitos do consumidor, sendo pertinente ainda políticas direcionadas para a educação nutricional e sanitária da população atingida por problemas de desnutrição e carência alimentar. Quando o ponto chave se concentra no controle e conservação da base genética do sistema agroalimentar vincula a segurança alimentar às preocupações ambientais, e destaca a importância da sustentabilidade da produção agrícola e da conservação da diversidade biológica, faz necessária a garantia de conservação e controle da base genética, que exige a constituição de uma política de conhecimento, conservação, acesso e controle sobre os recursos

Segundo Belik e Del Grossi (2003), considerando a questão da falta de acesso como ponto principal para a questão da fome e as definições internacionais sobre a garantia desse direito por parte dos Estados Nacionais (conforme comentário Geral sobre o artigo 11 do PIDESC), qualquer Estado é passível de advertências em nível internacional por não garantir o acesso à alimentação, o que, em situação de excedentes na produção de alimentos, é injustificável institucionalmente.

Nessa perspectiva é destacado o caráter político e institucional do problema da acessibilidade alimentar e colocado em questão o papel do Estado e o do mercado na promoção do desenvolvimento e do bem-estar social (PESSANHA, 2002).

Especialmente nesses casos, as políticas de combate à fome surgem para compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior. O atraso provocado pelo desenvolvimento desigual exige um esforço redobrado no sentido de corrigir distorções que têm origem em momentos longínquos da história e, ao mesmo tempo, conquistar espaço crescendo e disputando competitivamente os mercados. Desta forma, ao desencadear políticas sociais, o Estado procura equiparar as oportunidades entre pobres e ricos, diminuindo a distância entre esses dois grupos e permitindo que as novas gerações possam dar um passo adiante, quebrando o ciclo da pobreza (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

Essas políticas são, por conseguinte, redistributivas<sup>53</sup>, ou seja, com capacidade de exercer impacto significativo sobre a distribuição da riqueza e da renda, da estrutura de benefícios e da oportunidade entre as classes sociais (PESSANHA, 1998).

Para Pessanha (2002), enfrentar a insegurança alimentar sob a perspectiva do acesso implica implementar políticas que sejam sinônimo de superar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e estender os direitos da cidadania, bem como de assistência direta aos grupos vulneráveis à falta de acesso aos alimentos

---

genéticos que formam a base do sistema agroalimentar, complementado pela elaboração de legislação específica para a regulação do acesso aos recursos genéticos (patentes), e direitos dos agricultores..

<sup>52</sup> Nos países de economia avançada conteúdos referentes à oferta e à qualidade sanitária e nutricional dos alimentos constituem temas dominantes das preocupações com a segurança alimentar.

<sup>53</sup> As políticas públicas podem ser, de acordo com Pessanha (1998), distributivas, regulatórias ou redistributivas. As políticas distributivas são construídas com uma visão de curto prazo, tomam os recursos como ilimitados, e os seus benefícios podem ser desagregados e distribuídos em pequenas escala, independentemente e sem qualquer regra geral. São tipicamente ações de patronagem, decisões altamente individualizadas, que só por acumulação podem ser chamadas de políticas. No caso das políticas regulatórias, as decisões pautam-se em normas gerais e reconhecem a existência de recursos limitados. Estas políticas tem impacto específico sobre amplos setores de atividade, implicando decisões claras e prévias sobre a distribuição de custos e oportunidades para indivíduos ou grupos (PESSANHA, 1998).



O conjunto de opções para os governos atuarem pode ser, portanto, extremamente amplo, visando beneficiar não apenas os segmentos da população excluídos das oportunidades do mercado formal de trabalho, como também aqueles que, mesmo inseridos neste mercado, não auferem rendimentos suficientes para alcançar o direito ao alimento em sua plenitude (PESSANHA, 2002).

Destarte, seguindo essa ideia de que o acesso universal aos alimentos implica em superar a pobreza e promover o bem estar social, as políticas públicas com essa finalidade são extremamente complexas e podem envolver medidas universais ou focalizadas, estruturais ou compensatórias, voltadas para a redução da desigualdade e para a promoção do bem-estar social (PESSANHA, 2002).

As políticas universais criam programas para toda a população ameaçada pela insuficiência alimentar, incluindo-se aí não apenas a população abaixo da linha de pobreza como também a população trabalhadora situada nos estratos inferiores de renda (PESSANHA, 2002).

Pessanha (1998) pondera que, nos casos em que a pobreza e a exclusão social assumem dimensões significativas e atingem parcelas expressivas da população, as políticas de garantia de acessibilidade alimentar deveriam assumir um caráter universal e estrutural, pois a superação dos problemas exige a reformulação dos parâmetros físicos e econômicos de produção e de distribuição de renda.

Já nos casos em que os problemas de insuficiência de acesso atingem uma reduzida parcela da população, as políticas de acessibilidade alimentar poderiam ser implementadas de modo residual, atuando focalizadamente sobre os segmentos sociais incapazes de satisfazer as suas necessidades alimentares pela via do mercado (PESSANHA, 1998).

Para Belik, Silva e Takagi (2011), o ideal seria que o Estado protegesse todos os cidadãos, e garantisse, por exemplo, a acessibilidade alimentar a todos, sem discriminação, mas o que mais se observa atualmente são políticas sociais focalizadas.

De acordo com Ortega et al. (2007) e Belik (2007), a universalização das políticas sociais tem sido deixada para trás, em nome de uma maior eficiência estabelecida pela focalização. Esta estratégia reconhece os direitos sociais dos cidadãos, mas assume que os recursos não são suficientes para atender a todos e, desta forma, a prioridade é por atender da melhor forma o cidadão em situação mais crítica.

A focalização é, inclusive, recomendada como melhor forma de política de acessibilidade alimentar por organizações internacionais como o Banco Mundial, o FMI e mesmo a FAO.

Há, entretanto, um problema decorrente da focalização: como a pobreza tem várias faces e há diversos fatores que podem influenciar a situação de uma família, isto torna muito difícil eleger o público beneficiário (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

Nesse sentido, é interessante considerar a proposta de Cohn (1995 in BELIK; DEL GROSSI, 2003), de distinguir entre as políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza, que são políticas imediatistas e assistencialistas voltadas para grupos mais vulneráveis, daquelas que visam a sua superação por meio de um modelo de crescimento sustentável com equidade social; e em termos estratégicos, articulá-las. A sugestão do autor é, portanto, de alocação tanto de ações de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizadas nos grupos identificados como os mais despossuídos, quanto aquelas de longo prazo, de caráter permanente, universalizantes, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho.

Essa proposta se aproxima de dois dos quatro modelos de política social divulgados por Almeida Filho et al. (2007); Ortega et al. (2007) e Takagi e Belik (2006). No primeiro deles, a redução da pobreza implica, necessariamente, a adoção de um modelo de crescimento sustentado com distribuição de renda, na recuperação do salário mínimo e na ampliação do acesso aos bens e serviços públicos, como moradia, saneamento, alimentação, educação e saúde. Este modelo adota um modelo híbrido: está assentado nos direitos sociais universais, mas também é composto por políticas focalizadas às famílias vulneráveis pela renda, pela Insegurança Alimentar e pelo território.

O segundo modelo defende a centralidade das políticas de renda mínima focalizadas como forma de combater a pobreza, desde que associadas ao investimento em programas estruturantes voltados para o acesso a bens públicos, e ações de geração de emprego e renda.

Além desses modelos, Almeida Filho et al. (2007); Ortega et al. (2007) e Takagi e Belik (2006), sem a pretensão de esgotar as opções existentes, apresentam outras duas propostas de políticas de cunho liberal.

A primeira delas institui a renda básica, por meio de uma transferência de renda igual para todos os residentes do país, independentemente da condição social. Considera-se liberal porque prescinde do Estado para atuar como discricionário na seleção de públicos prioritários a propostas redistributivas; seu efeito distributivo caminha de nulo a negativo, pois, além de aumentar igualmente a renda de todos, impede a alocação de recursos para programas redistributivos; e prescinde, também, de outras políticas voltadas para o aumento do emprego e da renda e acesso a bens públicos.

Economistas liberais como Friedrich Hayek e, depois, Milton Friedman trabalharam com a ideia de criar uma renda mínima para todos os cidadãos que, a partir desse aporte de recursos, passariam a ser “compradores de serviços públicos”<sup>54</sup>. Essa proposta, do ponto de vista da operacionalização, seria relativamente fácil de implementar, mas, na prática, levaria à necessidade de redirecionar todas as receitas obtidas pelos governos para a concessão de um benefício único e universal. De posse desses recursos, o cidadão decidiria que tipo de educação, saúde ou alimentação ele gostaria de consumir, analisaria custos e faria a melhor escolha. A ideia de renda universal parte do pressuposto de que o Estado é ineficiente na administração dos recursos causando desperdício e desvios (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

De acordo com Belik e Del Grossi (2003), todavia, a renda universal para todos os cidadãos não garante direitos sociais universais. Ao eliminar a possibilidade do Estado prover esses benefícios pela simples extinção de suas receitas, nada garante que o “mercado de benefícios sociais” será amplo o suficiente para suprir a classe mais baixa com os serviços sociais de que ela tanto necessita.

Ainda no campo liberal, encontram-se os propositores da política social restrita basicamente, à transferência de renda focalizada, defendida pelo Banco Mundial (ALMEIDA FILHO et al., 2007; ORTEGA et al. 2007; TAKAGI; BELIK, 2006).

Como relatado por Ortega et al. (2007) a transferência de renda tem sido um tipo de política bastante utilizada. A partir de 1998, vários países da América Latina<sup>55</sup>, incluindo o Brasil, implementaram programas de combate a fome semelhantes entre si, com a assessoria de agências multilaterais como o Banco Mundial, BID, FAO, PNUD, FMI, ou mesmo de agências de cooperação internacional ou ONGs de países desenvolvidos, e, em todos os programas analisados foram realizadas transferências em dinheiro para permitir a manutenção da família cuja renda se encontrava abaixo da linha da pobreza.

Em alguns países, essa transferência está vinculada à compra de alimentos; em outros, o uso dos recursos é livre, mas, em praticamente todos os casos, exigem-se contrapartidas

---

<sup>54</sup> Suplicy (2002) ressalta que há muita resistência à proposição da renda mínima porque aqueles que a propõem se celebrizaram na defesa do capitalismo. O autor, pelo contrário, procura mostrar que, antes desses, outros filósofos economistas, muitos deles progressistas, também haviam apresentado a tese da renda mínima. Entre os defensores da proposta de renda mínima, valeria mencionar a contribuição de J. K. Galbraith, James Tobin e Philippe Van Parijs, que trabalham com a possibilidade de instituir a renda mínima como um imposto de renda negativo em que as transferências de renda para as pessoas pobres cobririam apenas uma parte que faltaria para se completar o valor de um salário mínimo.

<sup>55</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Peru, Uruguai, Venezuela e Equador.

como a manutenção de crianças na escola, frequência em cursos de capacitação para desempregados e acompanhamento médico dos filhos.

Esta exigência de condicionalidades a serem cumpridas pelos favorecidos por estes programas é, por vezes, vista como aspecto negativo, já que, em alguns casos, pode haver dificuldade de muitos beneficiados em cumpri-las, não por falta de vontade, mas por falta de uma estrutura social que permita que isso aconteça<sup>56</sup>. Outra desvantagem da concessão do benefício no formato de renda monetária é a possibilidade de ocorrência de desvios dos recursos no que se refere ao seu objetivo principal, a aquisição de alimentos (LAVINAS et al, 2000 in PESSANHA, 2002).

De toda forma, os programas de transferência de renda, de acordo com Belik (2007), evidenciam potencial de gerar impactos significativos na resolução de problemas de Segurança Alimentar, diminuindo as sequelas resultantes da pobreza.

Para Sen (1993), políticas desse tipo podem fortalecer a infraestrutura econômica. Por um lado, não impõem um fardo financeiro extraordinário aos governos dos países pobres, porque, embora o número absoluto de vítimas da fome possa ser alto, normalmente, elas representam uma pequena proporção da sociedade: em geral a fome aflige menos de 5 a 10% da população. Visto que as pessoas atingidas também são as mais pobres, sua cota de renda ou de consumo de alimentos situa-se, não raro, entre 2 e 4%, de forma que os recursos fiscais necessários para recriar seus rendimentos perdidos não são proibitivamente exorbitantes.

Além disso, de acordo com Sen (1993), esse tipo de iniciativa está apoiada nos mecanismos existentes de produção e mercado, o que proporciona maior eficiência a comerciantes e transportadores e não põe em xeque o bem-estar econômico e social dos que estão sendo auxiliados. Isto ocorre, especialmente, no caso de programas de transferência de rendas ou de recursos que têm como base o controle da própria comunidade (empoderamento), passando por cima de autoridades locais viciadas pelo clientelismo e populismo e nos quais há a instituição de condicionalidades, que passaram a ser a regra de ouro para a eficiência e sucesso.

Lavinas (1998) também ressalta que há prováveis vantagens da implantação de programas de garantia de renda mínima na garantia da acessibilidade alimentar das populações mais pobres, *vis a vis* aos resultados das demais políticas de Segurança Alimentar.

Para essa mesma autora (LAVINAS et al, 2000 in PESSANHA, 2002), programas de transferência direta de renda para cobrir déficits de famílias e grupos sociais específicos que

---

<sup>56</sup> A exigência de assiduidade escolar de alguns programas, em locais de difícil acesso e sem meios de locomoção é um exemplo disso.

vivenciam situações adversas, tais como os programas de renda mínima ou renda de subsistência, e programas destinados a viabilizar a acessibilidade alimentar, como o *Food Stamps Program*, constituem um formato mais contemporâneo e abrangente de políticas compensatórias, fundado na atribuição mensal de uma renda monetária vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício.

Em relação ao *Food Stamp*, Belik, Silva e Takagi (2011) argumentam que programas como este podem fornecer meios para as famílias se alimentarem e incentivar o comércio local (por meio de parcerias com os estabelecimentos cadastrados) e o consumo de produtos naturais (por intermédio de centrais de compras em parceria com associações de produtores agrícolas), permitindo, ao mesmo tempo, que cada família construa o próprio cardápio.

Outro programa de acessibilidade alimentar bastante difundido é a distribuição de cestas de alimentos, implementados com base na provisão gratuita (ou subsidiada) de um serviço ou no fornecimento de produtos in natura.

O fornecimento das cestas básicas pode ser garantido pela instituição de estoques públicos de Segurança Alimentar, conforme defendido por organismos internacionais, como a FAO, desvinculados dos estoques agrícolas destinados a evitar oscilações de preços (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Há ainda outros formatos dessa categoria de programas, como a merenda escolar, o fornecimento de gêneros alimentícios para a rede de saúde ou assistência social - banco de alimentos ou a comercialização subsidiada de alimentos ou refeições (LAVINAS et al, 2000 in PESSANHA, 2002).

Muitas vezes, tais políticas são instituídas por meio de programas de caráter emergencial<sup>57</sup>, destinados a garantir a acessibilidade aos grupos e famílias com renda insuficiente para a aquisição da dieta calórica e proteica adequada.

Mas há desvantagens nesse tipo de política: os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem estar possível das famílias; o incentivo à fraude com o intuito de burlar os constrangimentos impostos pela forma do benefício; os *trade-offs* entre benefício in natura e altos custos administrativos; e o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos beneficiários,

---

<sup>57</sup> Também para Belik, Silva e Takagi (2001), a distribuição de cestas, em específico, deve assumir apenas caráter emergencial, exclusivamente para aqueles segmentos da população atingidos por calamidades naturais (secas e enchentes) e para os novos assentados de reforma agrária, até que se desenvolva o comércio local e as famílias possam ser atendidas por outras medidas, tais como cupons-alimentação.

identificados como indigentes (LAVINAS et al, 2000 in PESSANHA, 2002).

Belik; Silva e Takagi (2011) mencionam ainda, como medidas importes relacionadas à acessibilidade alimentar, as políticas de barateamento da alimentação, o combate ao desperdício e o aumento da oferta de alimentos básicos.

O aumento da oferta de alimentos básicos está relacionado ao estímulo aos agricultores familiares, que pode ser feito por meio do redirecionamento de créditos agrícolas, do incentivo à agricultura urbana com programas de zoneamento que permitam aproveitar terrenos para implantação de hortas, criação de canais de venda dos produtos, compras institucionais (merenda, hospitais, presídios e programas de cupom-alimentação) e parcerias com supermercados para estímulo a compras de produtores (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

O combate ao desperdício é importante especialmente nas grandes cidades, nas quais se verifica a existência de uma rede de produção e desperdício de alimentos prontos ou não, que, mesmo em boas condições, são jogados fora. Neste caso, a criação dos Bancos de Alimentos é uma forma de aproveitamento dessas sobras, atuando no recolhimento e distribuição a associações beneficentes ou diretamente a famílias carentes (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

O barateamento da alimentação pode ser feito mediante diversas medidas: iniciativas dos restaurantes populares em fornecer refeições prontas a preço baixo à população trabalhadora que mora nas periferias das grandes cidades; canais alternativos de comercialização (como varejões, feiras livres, sacolões, feira do produtor, compras comunitárias), objetivando fornecer alimentos de qualidade e de baixo custo, pela redução da intermediação; a formação de centrais de compras nas periferias em parcerias com o poder público para agregar pequenos supermercados para racionalizar a logística e diminuir os custos, visando à redução dos preços finais; e programas de alimentação do trabalhador (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Há também os instrumentos voltados a reduzir o peso dos gastos com alimentação no orçamento familiar, como a redução da carga tributária dos alimentos básicos, a reorganização das políticas de estoques públicos e o monitoramento dos preços dos alimentos (MALUF et al, 1996).

Considerando a realidade brasileira, todas essas políticas já fizeram parte das políticas de combate à fome no Brasil, conforme será apresentado na próxima seção deste trabalho, que procura mostrar o processo pelo qual a acessibilidade alimentar se torna tema central na discussão e nas políticas de Segurança Alimentar no país.

### 3.2 Políticas brasileiras de combate à fome

Na sociedade do capitalismo periférico, desde sempre, a provisão alimentar se repõe como problema de primeira ordem (COUTO, 2010). No Brasil, desde os tempos coloniais, havia uma preocupação, por parte dos governantes, com a alimentação da população, mas tanto no período colônia quanto no monárquico não houve ações efetivas de combate à fome (NASCIMENTO, 2009a). Somente a partir do século XX que esta preocupação se transformou em políticas públicas (BELIK, 2003).

A percepção das causas da fome no Brasil se modificou no decorrer do século passado, conforme foi exposto no segundo capítulo deste trabalho, e as políticas alimentares acompanharam esta mudança ao longo desse período (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Levando em conta a ênfase na questão da oferta ou do acesso, Ramos (2010) divide a trajetória brasileira de combate a fome em duas etapas: a primeira, do período entre 1930 e 1993, cuja ênfase pode ser considerada como a da articulação entre expansão de produções agropecuárias e a constituição do mercado interno de alimentos e matérias-primas; e a segunda no período após 1994, em que se explicitou o problema do acesso, já que o Brasil tornou-se um grande exportador de alimentos.

Já Belik, Silva e Takagi (2011) optam por definir três fases pelas quais passaram as políticas recomendadas para o combate à fome no Brasil: as duas primeiras direcionadas mais para a oferta, e a segunda ao acesso.

A primeira fase corresponde às décadas iniciais do século passado, com políticas direcionadas a combater problemas de abastecimento associados à oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. A segunda fase vai desse período até o final dos anos 80, quando a fome passou a ser atribuída a intermediação e as medidas direcionadas para a regulação de preços e controle da oferta. O terceiro período se iniciou nos 90, com o reconhecimento da importância da renda para o acesso aos alimentos, e quando foi realizada a desregulamentação do mercado, com a expectativa de geração de crescimento econômico e solução do problema.

A opção deste capítulo, visando identificar a evolução das políticas de acesso, foi por apresentar as políticas de combate à fome no Brasil em três períodos distintos, mesclando a proposta de Ramos (2010) com a de Belik, Silva e Takagi (2011). O primeiro período apresentado vai do início do século passado até os anos 80, no qual se observa, no decorrer do tempo, que crescem as iniciativas voltadas para a acessibilidade alimentar. O segundo corresponde a década de 90 até o Governo Lula, período no qual questão do acesso se torna

central e as discussões sobre o tema se intensificam. E um terceiro período, a partir do Governo Lula, quando o combate à fome se torna prioridade de governo.

### **3.2.1 As Políticas de Combate a Fome no Brasil do século XX até os anos 1980**

O início do século passado, como destacado por Nascimento (2009a), foi marcado por dois momentos importantes em termos de alimentação no Brasil. O primeiro deles, em 1909, devido à constituição do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, responsável pelo socorro às populações flageladas pelas secas, com atuação no semiárido nordestino, historicamente, uma região marcada pela fome. Esta agência governamental, existente até hoje, é a mais antiga e foi, praticamente, a única agência federal até 1959.

O segundo foi o ano de 1917, considerado símbolo nos problemas de alimentação, diante da deflagração de manifestações e da primeira greve geral operária da história do país, na cidade de São Paulo, em uma emergência dos movimentos sociais contra a carestia que deu origem ao início das políticas de alimentação no Brasil (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

A escassez de alimentos estava sendo gerada pelos crescentes embarques de alimentos brasileiros para o abastecimento das nações europeias em guerra. Visando à resolução do problema, o setor do abastecimento sofreu a intervenção do poder público por meio da criação do Comissariado de Alimentação Pública<sup>58</sup>, que tinha a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios, exercendo uma função reguladora da economia (NASCIMENTO, 2009).

Nos anos 20, a discussão sobre as políticas públicas de combate à fome relacionada à saúde pública se intensificou e, em 1923, durante o I Congresso Brasileiro de Higiene, ocorreu um debate sistemático sobre a importância da alimentação (NASCIMENTO, 2009).

Mas as políticas que marcaram efetivamente o início do século até os anos 30, foram as que pretendiam resolver o problema da oferta de alimentos e os preços altos decorrentes desta situação.

Nos anos 30, predominou a atuação do governo nas estruturas de distribuição (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011), tendo o governo Vargas (1937-45) implantado um conjunto de programas. Foi estabelecido, nesse período, um largo aparato de intervenção no abastecimento, em que cada autarquia (açúcar e álcool, mate, sal, café, trigo, etc.) deveria

---

<sup>58</sup> O governo de Venceslau Brás (novembro de 1914 a novembro de 1918) resolveu criar o Comissariado para regular o mercado de gêneros alimentícios, conturbado devido à I Guerra Mundial (NASCIMENTO, 2009).



zelar pelo equilíbrio dos mercados interno e externo e pelos preços remuneradores aos produtores (NASCIMENTO, 2009) e, em 1939, foi criada a Comissão de Abastecimento<sup>59</sup>, que tinha como objetivo regular tanto a produção como o comércio de alimentos (e de outros produtos), a fim de segurar a alta de preços.

Em termos práticos, a Comissão não resolveu o problema de preços, decorrente dos problemas de oferta de produtos em virtude da desvalorização da moeda nacional (que tornava as importações mais caras e os produtos de origem nacional escassos), mas deixou algumas iniciativas importantes, como alguns instrumentos de incentivo e apoio à produção agrícola e os restaurantes populares vinculados ao Ministério do Trabalho e ao órgão de Previdência Social (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

O início da década de 40 refere-se, portanto, ao princípio das políticas de acessibilidade alimentar no país.

A partir dessa década, a fome - que até então era vista como fenômeno natural, concepção que se legitimava pelo Estado e pelas elites brasileiras, evitando maiores intervenções públicas para a resolução do problema - passava cada vez mais a ter sua procedência relacionada à desigualdade socioeconômica, especialmente, em razão dos trabalhos de Josué de Castro (SILVA, 2006); fator importante para o reconhecimento do problema de acesso aos alimentos no país. Foi então que foram implementadas as primeiras políticas em âmbito nacional (SILVA, 2006).

Silva (2006) destaca a definição de um piso mínimo salarial com base no critério da alimentação (cujo custo deveria corresponder entre 50% e 60% do salário mínimo, a depender da região) para todo trabalhador; pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1º de maio de 1940, como uma política importante de combate a fome.

Foram também implantadas experiências de políticas de garantia de acessibilidade alimentar, inicialmente, pontuais e direcionadas a grupos específicos, como o fornecimento de alimentos básicos por meio do SAPS<sup>60</sup> - Serviço de Alimentação da Previdência Social - que tinha como principais atribuições atender os segurados da Previdência Social; selecionar produtos e baratear preços; educar em uma perspectiva de solucionar os problemas de ordem

---

<sup>59</sup> Esta Comissão funcionava como um ministério extraordinário com superpoderes, podendo comprar ou requisitar e vender produtos para a população, assim como exigir a colaboração de órgãos ou funcionários estaduais e municipais (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

<sup>60</sup> O SAPS permaneceu até 1967, e deu origem ao Programa de Alimentação ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego e ao Restaurante Popular do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (NASCIMENTO, 2009a).

alimentar e nutricional; promover a instalação e funcionamento de restaurantes e fornecer alimentos básicos (SILVA, 2006).

Em 1943, foi criado por Josué de Castro o STAN - Serviço Técnico de Alimentação Nacional -, substituído, em 1945, pela Comissão Nacional de Alimentação – CNA<sup>61</sup>, que, em 1952, seguindo orientações da FAO, elaborou o Plano Nacional de Alimentação (PNA), abrangendo inquéritos nutricionais, proposta de expansão da merenda escolar, de assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos (NASCIMENTO, 2009a).

De acordo com Burlandy (2003), entretanto, o PNA de 1952 manteve o foco das políticas já existentes, ou seja, ações de suplementação alimentar para grupos biologicamente vulneráveis; e de todas as suas metas apenas se institucionalizou no período o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), em 1955, transformado em Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) (SILVA, 2006).

Nos anos 60, intensificou-se a assistência alimentar *in natura* às populações em situação de emergência atingidas pela seca no Nordeste. Estes programas, nos quais cestas básicas eram distribuídas aos flagelados, tinham o apoio do Programa Mundial de Alimentos da ONU (PESSANHA, 2004).

É oportuno mencionar, entretanto, que, a partir de meados da década de 60, o país entrou em um período de ditadura, no qual toda a discussão sobre o fenômeno da fome como produto da desigualdade socioeconômica foi interrompida, e quase todas as políticas implementadas extintas<sup>62</sup>, com exceção da Merenda Escolar (SILVA, 2006).

De acordo com Nascimento (2009), a fome como questão política nacional foi retomada no Brasil na crise mundial de alimentos do início dos anos 70, quando, em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)<sup>63</sup>. O INAN era responsável por elaborar e coordenar uma política nacional de alimentação e nutrição, por meio de ações de diferentes ministérios; e foi um marco para as iniciativas públicas, instituindo um conjunto de

---

<sup>61</sup> Órgão inicialmente do Conselho Federal de Comércio Exterior, regulamentada e transferida, no ano de 1951, para o Ministério da Saúde (SILVA, 2006), a CNA tratava de dar um caráter mais permanente às atividades iniciadas pelo STAN e tinha como objetivos estudar os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira; estudar e propor normas para a política nacional de alimentação; e acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação (NASCIMENTO, 2009a).

<sup>62</sup> O SAPS, por exemplo, foi extinto em 1967, por um decreto que também fechou vários restaurantes (SILVA, 2006).

<sup>63</sup> Autarquia Federal ligada ao Ministério da Saúde.

programas direcionados às populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos específicos em situação de risco (PESSANHA, 2002).

Foi este Instituto que elaborou o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN I) - não operacionalizado -, e o II PRONAN, em 1976<sup>64</sup>, que contava com uma série de projetos, em diferentes ministérios, direcionados à acessibilidade alimentar: o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), o Programa de Complementação Alimentar (PCA), a Campanha Nacional de Merenda Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), e o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (BURLANDY, 2003)<sup>65</sup>.

Nesse processo, o poder público, que tinha como objetivo apenas fiscalizar e controlar os canais de comercialização<sup>66</sup>, passou a assumir a tarefa de distribuir e fazer chegar até o consumidor os alimentos necessários, deixando de lado os aspectos normativos e atuando diretamente na gestão do sistema de abastecimento<sup>67</sup> (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

---

<sup>64</sup> Que vigorou de 1976 a 1984 (PESSANHA, 2004).

<sup>65</sup> Para maiores informações sobre cada um desses programas, ver Silva (1995).

<sup>66</sup> Política estruturada a partir dos anos 50 com o estabelecimento da Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP, que, mais tarde, abriu espaço para uma área de fiscalização (SUNAB), armazenamento (Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZÉM), distribuição (Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL) e administração de estoques reguladores (Companhia de Financiamento da Produção - CFP) (NASCIMENTO, 2009a).

<sup>67</sup> O governo federal instituiu o Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento (GEMAB), que executaria o programa de construção das centrais de abastecimento nas capitais e nos principais núcleos urbanos do País. Em 1972, foi regulamentado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), e a gestão desse sistema (funções de coordenação, controle técnico, administrativo e financeiro) ficou sob responsabilidade da COBAL (WEGNER, 2011). O SINAC foi criado para solucionar o estrangulamento na comercialização de hortigranjeiros, que passou a contar com um ponto de reunião de agentes de comercialização. Os objetivos eram reduzir custos de comercialização, por conseguinte, os preços ao consumidor; estimular o funcionamento dos supermercados; aprimorar os produtos ofertados; fomentar a base de dados do Serviço de Informação do Mercado (SIMA); aperfeiçoar o mecanismo de formação de preços dentre outros objetivos. Sob a gestão da COBAL, o processo de implantação das centrais de abastecimento teve sua primeira etapa em 1972, estendendo-se até 1974, no âmbito das diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Esse processo ocorreu com assessoria de organismos como a FAO/ONU, da contratação de grandes empresas de Engenharia e de Arquitetura para execução dos projetos – que, nesse momento, abarcavam dez centrais de abastecimento – e do treinamento de técnicos dessa Companhia e dos governos estaduais em mercados atacadistas da Espanha, da França e dos EUA (WEGNER, 2011). Essa primeira experiência foi aprimorada a ponto de se criar um conhecimento nacional próprio sobre o assunto e, a partir disso, os entrepostos passaram a ser construídos mais próximos da realidade do País. A segunda etapa (1975-1979) ocorreu durante II PND e, nela, criaram-se equipamentos para o varejo (hortomercados, varejões, sacolões, etc.) e para a produção (Mercados do Produtor), constituindo extensa rede de centrais de abastecimento (47 entrepostos) e mais de uma centena de instalações varejistas (Rede Somar) (WEGNER, 2011). As centenas de varejões e sacolões administrados pelos Estados e municípios que surgiram ao longo dos anos 70 e 80 demonstraram uma postura bastante distinta da anterior, que mantinha sob a administração pública apenas o esquema de

Apesar de, nessa época as principais medidas terem sido direcionadas especialmente para o abastecimento e a distribuição, essas políticas interferiram na capacidade de acesso da população.

Isto porque o abastecimento era entendido, pelo setor público como um serviço fundamental para o funcionamento das demais atividades econômicas, numa fase em que o Brasil adentrava nos processos de urbanização e industrialização, e apresentava crescimento do mercado interno para alimentos; cabendo à intervenção estatal abrandar o custo de vida, especialmente, o custo de reprodução da força de trabalho via aumento do poder de compra dos salários (LINHARES; SILVA, 1979 in WEGNER, 2011).

De acordo com Nascimento (2009a), no final dos anos 70 e início da década de 80, a volta de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda, possibilitada pela abertura política, culminou na criação de algumas organizações não governamentais que se tornaram fundamentais para a construção da política atual de combate à fome. Destacam-se o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro – CJC, criado em 1979; as ações desenvolvidas por Hebert de Souza, envolvido na fundação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), em 1981, cujos temas prioritários envolviam o monitoramento de políticas públicas de Segurança Alimentar e cuja criação possibilitou maiores debates públicos sobre o tema; e a Pastoral da Criança de 1983 (ROCHA, 2008).

Em termos de políticas públicas, muitos programas dessa década foram continuidade dos programas já instituídos pelo INAN, com destaque para os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar – PSA, e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNAM (PESSANHA, 2004).

Entre 1984 e 1988, período da Nova República, algumas políticas permaneceram: o PROAB; o PAT; o PSA; e a merenda escolar (como Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) e outras foram criadas: o Programa de Alimentação Popular (PAP), que deveria comercializar os alimentos básicos a preços reduzidos em áreas geográficas onde não existia o PROAB, e o Programa Nacional do Leite (PNL) (SILVA, 2006).

---

concessões em mercados municipais. Desta feita, o Estado pretendia administrar, direcionar e punir os varejistas e acreditava-se que reunindo, em um só local, oferta e demanda de produtos agrícolas, seria possível nivelar preços, comparar padrões e reduzir margens (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

Em 1989, os 12 programas<sup>68</sup> existentes consumiam recursos na ordem de US\$ 1 bilhão (PELIANO e BEGHIN, 1994 in NASCIMENTO, 2009a). Somente para o grupo materno-infantil havia quatro programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar.

Segundo análise de Rocha (2008), a fome, nesse período, passou a ser vista como problema social, apesar de ainda não estar associada à cidadania, pois, no texto Constitucional de 1988, não houve nenhuma menção à alimentação adequada como direito; apesar de, em diversos trechos, o texto fazer referência à alimentação<sup>69</sup>.

Por outro lado, no amplo debate suscitado pelo processo de redemocratização, os programas voltados para a assistência alimentar a segmentos sociais fragilizados pela pobreza foram intensamente criticados em sua eficiência e eficácia por diversos setores, à esquerda e à direita da sociedade (PESSANHA, 2002).

Pessanha (2004) menciona estudos, como o de Cohn (1995) e Monteiro (1997), baseados na análise da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição - PNSN (feita, em 1989, para diagnosticar em nível nacional as condições de saúde e nutrição da população), que indicavam que somente 10% dos recursos empregados pelo governo federal atingiram seu público-alvo. De acordo com Cohn (1995, in PESSANHA, 2004), estes programas refletiam os problemas gerais encontrados na implementação de políticas sociais no Brasil, como seletividade e ineficiência; além de outros, como fusões de programas e superposição de clientela.

Segundo Pessanha (2004):

a avaliação dos programas federais de alimentação e nutrição na década de 80 demonstra um desempenho insatisfatório, tendo em vista um conjunto de fatores: ausência de priorização política, insuficiência e interrupção do fluxo de recursos, problemas de gerenciamento, enfraquecimento da capacidade de coordenação, etc.

Também a avaliação feita por Burlandy (2003) é de que as políticas implementadas no período compreendido desde a década de 70 até início da década de 90 eram verticais e centralizadas no nível federal, com superposições de ações e de clientela.

Para Nascimento (2009a), o desempenho dos programas de alimentação e nutrição até os anos 1980, também não foi muito favorável: os programas, sobretudo os de distribuição

---

<sup>68</sup> Esses programas eram operados pelo INAN e por mais três instituições do Governo Federal: Legião Brasileira de Assistência – LBA, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEHAC e Fundação de Assistência ao Estudante – FAE.

<sup>69</sup> Para Rocha (2008), isto permite afirmar que, já na Assembleia Constituinte, o direito à alimentação foi consagrado. Para ele, apesar de não estar explicitamente enumerado na Constituição naquele momento, não havia como negar à alimentação o status de princípio fundamental, essencial para o desenvolvimento, para a dignidade, educação, saúde, lazer, etc.

gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas; os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente; os programas demonstravam descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos; as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas; os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades atendidas; a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la.

Em consonância com o entendimento de Nascimento (2009a), pode-se concluir, portanto, que apesar de diversos programas, desde a década de 40, terem passado a contemplar o problema do acesso aos alimentos, as ações voltadas para esta questão apresentaram um significado restrito e uma dimensão menor, gerando vários problemas a serem resolvidos.

### **3.2.2 Políticas de combate à fome no Brasil dos anos 90 ao Governo Lula**

Esta seção do trabalho apresenta as iniciativas voltadas para o combate à fome na década de 90. De um modo geral, esse período é marcado por aspectos contraditórios, pois, por um lado, o que se observa é que os anos 90 foram um marco em termos de reconhecimento da renda e da pobreza como fatores primordiais no problema da fome, sendo que, para isso, as iniciativas não governamentais tiveram importância determinante. Por outro lado, considerando o âmbito público, muitos autores, como Silva, Belik e Takagi (2011), avaliam que as políticas alimentares existentes foram sendo desmontadas ao longo da década, e que o país deixou de ter políticas direcionadas para o combate à fome.

### 3.2.2.1 Iniciativas não governamentais voltadas para o acesso aos alimentos na década de 90

No contexto nacional, o envolvimento da sociedade civil e de instituições não governamentais com os problemas relacionados à Segurança Alimentar foram extremamente importantes para o reconhecimento da verdadeira causa da fome no Brasil na década de 90.

De acordo com Belik (2010), alguns movimentos sociais demonstraram que “*o país entrou nos anos 90 disposto a olhar para as suas mazelas, entre estas a fome e a pobreza*”.

Destaca-se, nesse contexto, o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborado por Luiz Inácio Lula da Silva e José Gomes da Silva, no âmbito do chamado Governo Paralelo, um projeto do Partido dos Trabalhadores, que, mesmo na oposição, continuou expondo alternativas e propostas de políticas públicas ao Presidente da República Fernando Collor de Mello, cujo programa era fundamentalmente liberal (NORDER, 1998).

No documento, que incorporou a garantia de acesso ao alimento seguro, as origens da carestia e da fome foram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 80. Ele revela que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil não acarretaram a ampliação do acesso aos alimentos pelos segmentos de menor renda da população; e defende a retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários e a necessidade de implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da Segurança Alimentar (MALUF *et al.*, 1996).

Segundo Pessanha (2004), essa proposta apresenta o mérito de ter recolocado a questão alimentar na arena política nacional, inserindo-a no campo da luta político-partidária e na disputa pelo conteúdo das políticas voltadas para o setor agroalimentar, abarcando questões relativas à defesa dos direitos da cidadania e à democracia social, tornando-a um marco da difusão do tema no país. Além disso, tendo em vista a conjuntura econômica altamente inflacionária prevalecente no período, o documento dá grande destaque ao problema do aumento dos preços dos alimentos.

A proposta, se tivesse sido implementada, o que não aconteceu, teria se tornado um objetivo estratégico de governo no sentido de tornar a Segurança Alimentar uma orientação para as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional, em conjunto com ações emergenciais contra a fome (MALUF *et al.*, 1996).

Ainda no início da década, o ano de 1993 pode ser considerado um marco nas discussões e nas ações relacionadas à Segurança Alimentar no país.

Nesse ano, o IPEA divulgou o “Mapa da Fome”, que demonstrou a existência de trinta e dois milhões de pessoas no país vivendo em condições de indigência no Brasil.

Diante de um panorama como esse, surgiu naquele mesmo ano, uma ação não governamental relevante, criada por representantes de mais de duzentas entidades da sociedade civil, associada ao combate a fome, que foi o “Movimento pela Ética na Política”. Este movimento lançou as primeiras iniciativas da “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, importante passo para o reconhecimento da fome como uma questão vinculada à pobreza e por apresentar medidas direcionadas à acessibilidade alimentar. Liderado por Herbert de Souza, esse movimento ganhou significativa expressão a partir da adesão de diversos setores da sociedade civil, que passaram a assumir a problemática da fome em virtude da omissão do Estado (SILVA, 2006).

A operacionalização da ação contou com a criação de comitês que buscavam soluções imediatas para os que passavam fome, na campanha "A fome não pode esperar", lançada oficialmente em 23 de junho de 1993 (PESSANHA, 2002).

A Ação Cidadania teve seu início com a distribuição de comida de restaurantes do Rio para alimentar pessoas carentes, espalhou-se pelo país e chegou a aglutinar 30 milhões de pessoas em 1993. Apesar da doação de alimentos ser a face mais visível, não se limitava a isso, pois tinha ciência da necessidade de uma reforma estrutural e atuava de forma independente ou em parceria com o governo, distribuindo alimentos e desenvolvendo projetos que favoreciam a relação entre Segurança Alimentar e cidadania (ROCHA, 2008).

Essa Ação, constituída por um grande e diversificado conjunto de organizações sociais distribuídas pelo território nacional, pretendia constituir-se num movimento social democrático e emancipatório, cujo êxito implicava intenso envolvimento por parte da sociedade. Entretanto, com o passar do tempo, a gradual redução da participação popular nas suas campanhas restringiu a capacidade de pressão da organização, e a entidade passou a atuar mais como uma organização privada que mobilizava recursos para ações sociais de cunho filantrópico (PESSANHA, 2002).

Para Pessanha (2002), isto demonstra que a adesão social espontânea e significativa limitou-se às campanhas iniciais da Ação da Cidadania, quando se buscava uma atitude assistencial imediata. Nas etapas posteriores, quando se pretendia uma ação pública voltada para a solução de problemas estruturais geradores da fome, da miséria e da exclusão social, houve um refluxo tanto da participação popular como das organizações sociais, restringindo-



se a participação nas campanhas a um conjunto de organizações da sociedade civil. Ficou evidente, assim, que a participação espontânea da população circunscrevia-se, em geral, às campanhas sociais de natureza caritativa.

Outro fator importante, em 1993, foi a criação da Associação Brasileira de Agribusiness – a ABAG<sup>70</sup> (RAMOS, 2010).

A posição da Associação sobre a questão da Segurança Alimentar mostra que apesar de, na década de 90, ter avançado o reconhecimento da fome vinculado à falta de acesso aos alimentos, permaneceram também interesses específicos que ignoravam este aspecto, ao sugerir medidas exclusivamente direcionadas à questão produtiva como melhor forma de resolver o problema.

A ABAG representou o ponto de vista dos segmentos empresariais integrados ao complexo agroindustrial brasileiro sobre a Segurança Alimentar, com um enfoque setorial e economicista, já que reivindicava a intervenção estatal na defesa dos interesses do setor agroindustrial modernizado (PESSANHA, 2004).

De acordo com Norder (1998), o documento, produzido em 1993 por essa Associação, evidenciou a divergência política e social na redefinição do modelo de desenvolvimento que traria a Segurança Alimentar ao país. A Segurança Alimentar é exibida como “a principal responsabilidade social do Agribusiness - o maior negócio do país, representando quase 40% de seu PIB, mais de 40% de suas exportações e é, de longe, o setor da economia que mais emprega mão de obra”. O principal ponto para alcançar a Segurança Alimentar no Brasil, considerando uma economia de mercado, foi definido como a valorização e expansão da produção agropecuária.

A ABAG defendia a implementação de mudanças macroeconômicas, ao lado da promoção de melhores relações capitalistas de trabalho no campo e na cidade, com consequências na produção e distribuição interna de alimentos e na inserção da economia brasileira no mercado internacional; sem fazer referência a um tipo de produtor em específico, e considerando como aceitáveis apenas políticas de preços mínimos limitadas aos produtos essenciais à Segurança Alimentar (NORDER, 1998).

Para Pessanha (2004): “a proposição de política de Segurança Alimentar da ABAG é quase um sinônimo de política setorial agrícola”, com atendimento à demanda por alimentos por meio de elevação da produtividade, numa proposta de retificar o modelo tradicional de modernização pela inovação tecnológica no setor; enquanto que, para Marques (1996), a

---

<sup>70</sup> A ABAG visa “sensibilizar os segmentos decisórios do país para a importância do setor e de todas as suas cadeias produtivas para o desenvolvimento econômico e social do Brasil” (ABAG, 2011).

noção de Segurança Alimentar da ABAG nada mais era do que instrumento de legitimação do discurso patronal moderno no complexo agroindustrial brasileiro.

A posição da ABAG reflete, portanto, o quanto há disputa de interesses envolvidos na questão alimentar no país (assim como acontece no mundo) e o quanto a compreensão da questão do acesso como ponto central para a Segurança Alimentar no Brasil tem ocorrido permeada por conflitos.

Outro exemplo nesse sentido foi a forma como se deu a participação do país na Conferencia Mundial de Alimentação em 1996.

A importância adotada pela questão do acesso no país é assumida publicamente no documento brasileiro preparado para a participação na Cúpula Mundial Sobre Alimentação, elaborado por um comitê constituído por representantes do governo federal, das universidades públicas e das organizações da sociedade, que afirmava o acesso à alimentação como um direito humano em si mesmo, sobreposto a qualquer outra razão que pudesse justificar a sua negação, fosse de ordem econômica ou política (PESSANHA, 2004).

Entre suas recomendações, estavam: o papel das prioridades da política macroeconômica e das políticas setoriais não ser definido exclusivamente por uma lógica econômica, devendo se orientar por objetivos sociais e por uma visão de desenvolvimento pautada na eficiência econômica, na equidade social, na sustentabilidade ambiental, na universalização da cidadania e no fortalecimento da democracia; levando a um avanço na direção de políticas universais associadas a uma visão de Estado social. Ressaltava, ainda, que a Segurança Alimentar somente poderia ser assegurada mediante o planejamento convergente de um conjunto de políticas articuladas e voltadas para o desenvolvimento humano (PESSANHA, 2004).

Entretanto o discurso oficial da comissão brasileira na Cúpula, por intermédio do então ministro da agricultura Arlindo Porto, desconsiderou o relatório, pronunciando-se a favor do livre comércio no mercado mundial de alimentos, afirmando, textualmente, que “o Brasil acredita que maior liberalização do comércio agropecuário promoveria decisivamente a Segurança Alimentar mundial” (PESSANHA, 1998).

Já no final da década de 90, no âmbito da sociedade civil, vale destacar a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, uma rede de organizações não-governamentais, movimentos sociais, universidades e outras instituições. Esse Fórum foi um desdobramento, cinco anos depois, do movimento Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, e tinha como objetivo promover o direito humano à alimentação (NASCIMENTO, 2009a).

O fórum definiu como metas mobilizar a sociedade para o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, fomentar políticas públicas, atuar na capacitação de atores da sociedade civil e estimular ações locais (como as experiências-piloto do Projeto Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba e em Porto Alegre, e a inserção do componente Segurança Alimentar no Plano Diretor Rural da cidade de São Paulo) (BELIK, 2003).

De acordo com Burlandy (2003), o FBSAN registrou sua insatisfação com as diretrizes e resultados das políticas voltadas para a garantia do direito ao alimento implementadas pelo governo federal desta década, tema explorado na seção a seguir.

### **3.2.2.2 Políticas públicas de combate à fome na década de 90**

A década de 90 é definida por Nascimento (2009) como pródiga, se comparada a outros períodos da história do país no que se refere aos acordos firmados pelo Brasil, no âmbito internacional, visando à garantia do direito à alimentação. Em 1992, o país aderiu aos principais instrumentos de direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>71</sup> e a Convenção Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA); e, em 1998, o país reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio do Decreto Legislativo nº 89, facultando à sociedade brasileira um importante instrumento de proteção dos Direitos Humanos.

Apesar de esses acordos representarem um avanço, não se observou, durante esse período, avanços nas políticas governamentais direcionadas ao combate à fome, especialmente porque se, até inícios da década de 1990, era considerado necessário e politicamente inevitável que o Estado interviesse nos preços e nos mercados dos alimentos de países subdesenvolvidos, desde então, a presença do setor público nesse assunto passou a não estar suficientemente delineada (WEGNER, 2011), o que ocorreu também no Brasil.

Logo no início da década, o governo de Fernando Collor criou o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, sob coordenação nacional do INAN, objetivando à produção de informações que permitissem a detecção, descrição e análise dos problemas alimentares e nutricionais, de modo a identificar o caráter dispersivo da sua distribuição geográfica, e os grupos sociais de risco, bem como as suas tendências no curto e

---

<sup>71</sup> O Brasil aderiu ao Pacto em 24 de janeiro de 1992, sendo incorporado à legislação nacional pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992 (DHESCA BRASIL, 2012).

longo prazos, com vistas a subsidiar políticas e medidas de prevenção e correção dos problemas alimentares e nutricionais (PESSANHA, 2002).

Entretanto, a despeito dessa iniciativa, para Pessanha (2004), o governo Collor, no período entre 1990 e 1992, foi marcado pela omissão governamental no setor. A política econômica promoveu sucessivos cortes orçamentários nos programas sociais, enquanto o discurso oficial afirmava que a desregulamentação do mercado proporcionaria crescimento econômico, distribuição de rendas, resgate da pobreza e cidadania<sup>72</sup> (ROCHA, 22008).

Com o *impeachment* de Fernando Collor, no ano de 1992, e diante do Mapa da Fome apresentado pelo IPEA em 1993, o governo do presidente Itamar Franco, em parceria com a Ação da Cidadania, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA (SILVA, 2006).

O Conselho, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, era composto por oito ministros e vinte e um representantes da sociedade civil, que, em sua grande maioria, foram indicados pelo “Movimento pela Ética na Política”, no intuito de coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (SILVA, 2006).

Para Maluf *et al.* (1996), embora o documento “Política de Segurança Alimentar” tenha tido impacto inicial restrito, ele foi aceito, no início de 1993, pelo Governo Itamar Franco como uma das fundamentações para a instalação do CONSEA; o que demonstra que este Conselho foi pautado reconhecendo a origem da carestia e da fome atribuídas ao desemprego e à pobreza e, portanto, a definição de políticas de acesso como fundamentais, apesar de não serem as únicas<sup>73</sup>.

Todas as prioridades do CONSEA impactavam diretamente sobre a acessibilidade alimentar: geração de emprego e renda; democratização da terra e assentamento de produtores rurais; combate à desnutrição materno-infantil (através do Programa Leite é Saúde, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças); fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); PAT e criação de

---

<sup>72</sup> Na questão do abastecimento, por exemplo, a concepção do governo era de que este necessitava de pouco ou nenhum controle público. Tanto que em 1990, ao ser criada a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), da fusão da COBAL com a CFP e a CIBRAZEM, seu objetivo foi gerir as políticas agrícolas e de abastecimento visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado (SILVA, 2006).

<sup>73</sup> Os três eixos do Conselho se referiam a: ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o peso no orçamento familiar; assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento (PESSANHA, 2004).

mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) (SILVA, 2006).

Em dezembro de 1994, o CONSEA lançou o documento '*Diretrizes Para Uma Política Nacional De Segurança Alimentar – As Dez Prioridades*', entregue ao presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, no qual constavam três eixos e dez prioridades para orientar a elaboração de uma política nacional de Segurança Alimentar. Considerado o produto mais maduro do CONSEA, nele, a redução da carga tributária dos alimentos básicos, a reorganização da política de estoques públicos e o monitoramento dos preços, juntamente com o estímulo à produção, eram os principais instrumentos indicados a serem combinados pelo governo, com o objetivo de diminuir o peso dos gastos com alimentos nos orçamentos familiares (PESSANHA, 1998).

Segundo Rocha (2008), a criação do CONSEA representou alguns ganhos na luta pelo reconhecimento do direito à alimentação, pois a fome passou a ser vista como um problema de governo, além de servir como uma instância de articulação das políticas públicas desenvolvidas pelos diversos setores do Estado e pela sociedade civil.

Contudo são apontadas dificuldades enfrentadas pelo Conselho na implementação dos seus objetivos e diretrizes, derivados da incipiência do órgão à época (PESSANHA, 1998).

No que se refere à organização e às rotinas internas do Conselho, faltaram instrumentos para a efetiva implementação das recomendações aprovadas no colegiado (PESSANHA, 1998). Almeida Filho et al. (2007) mencionam, por exemplo, a grande dificuldade que o CONSEA teve para a inclusão de recursos para Segurança Alimentar no orçamento e para a liberação orçamentária.

De acordo com Pessanha (2004), o Conselho apresentou problemas relacionados à legitimidade de sua atuação, considerando seu formato organizacional não convencional; e teve dificuldades de garantir a efetiva implementação de políticas não exclusivamente assistenciais, que permitissem alterar de modo significativo a situação da pobreza, tendo em vista as disputas intragovernamentais por recursos. Além disso, teve dificuldade de definição de prioridades e estratégias, face à conjuntura nacional vigente, marcada pelo processo inflacionário (RESENDE, 2000 in PESSANHA, 2004).

O CONSEA não conseguiu romper com a fragmentação e a contradição na gestão das políticas sociais e econômicas. A condução da política econômica de estabilização teria desconsiderado a magnitude da questão social brasileira, já que a política econômica do governo continuou a ser implementada à revelia do seu efeito sobre a realidade da fome e miséria da maioria da população brasileira, implicando a redução de recursos para as políticas

sociais; e as medidas macroeconômicas de ajuste estrutural provocaram um agravamento ainda maior no quadro de exclusão econômico-social (I CONFERÊNCIA NACIONAL, 1995 in PESSANHA, 1998).

Para Pessanha (2004), esse período de existência do CONSEA, de cerca de apenas dois anos, foi curto para a avaliação de uma experiência inovadora de gestão de políticas públicas, mas, ainda assim, a autora considera que os resultados das ações implementadas por ele podem ser classificados, de modo geral, como pouco significativos.

Na perspectiva de seus predecessores, o CONSEA *“não soube como traduzir, institucionalmente, as demandas sociais cujas representações políticas são indiretas e imperfeitas, dado que os potenciais beneficiários são, em sua imensa maioria, excluídos, inclusive do processo de representação”* (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997 in PESSANHA, 1998).

Assim, o Conselho foi extinto com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, em 1995, foi criado o Programa “Comunidade Solidária” (ROCHA, 2008). Na perspectiva de seus gerenciadores, a constituição do Programa Comunidade Solidária foi um resultado da experiência do CONSEA, uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visavam ao enfrentamento da fome e da miséria, uma vez que não somente assumiu as prioridades do antigo conselho, mas as ampliou. Nesta ótica, a atuação do programa não se restringiu ao problema da Segurança Alimentar, mas esta se constituiu numa parte essencial de sua política, que intentava o combate à miséria. (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997 in PESSANHA, 1998).

Em linhas gerais, o Programa Comunidade Solidária tinha como proposta melhorar as condições de vida da população mais pobre do país, baseando-se nos princípios da descentralização, da parceria entre governo e sociedade civil e da solidariedade (SILVA, 2006). Quanto ao espaço geográfico de intervenção, o Programa priorizou os “bolsões” de pobreza nas capitais, juntamente com os municípios com índices mais elevados de indigência relativa, o que era justificado pela escassez de recursos para algumas das ações federais (PESSANHA, 2002).

Dezesseis programas setoriais prioritários situados nos diferentes ministérios<sup>74</sup> compunham o Comunidade Solidária, formando uma Agenda Básica de intervenções em

---

<sup>74</sup> Saúde, Educação, Desporto, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento e Trabalho.

diferentes áreas, dentre elas, a Alimentação e Nutrição<sup>75</sup> (RESENDE, 2000, in BURLANDY, 2003). Especificamente nesta área, foram selecionados o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Leite é Saúde, que foi substituído pelo Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), mais tarde substituído pelo Programa Bolsa Alimentação; o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos (PRODEA) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (BURLANDY, 2003).

O enfoque no combate à pobreza, em conjunto com as medidas direcionadas para a alimentação, demonstrava o potencial do programa em aumentar a acessibilidade alimentar.

De fato, o Comunidade Solidária apresentou pontos positivos que podem ser relacionados diretamente a esta questão<sup>76</sup>: o aumento da convergência de programas de combate à fome e à miséria, via implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres, e a flexibilização e a desburocratização desses programas<sup>77</sup>. Mas também foram observadas dificuldades<sup>78</sup>, como, por exemplo, a realização de diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as demandas, e a promoção e a regularização de transferência de recursos (PESSANHA, 2002).

Resende (2000 in PESSANHA, 2002) menciona ainda que, no primeiro ano, a Secretaria Executiva do Programa atuou mais como “*despachante de pobre*”, tendo em vista os entraves legais e administrativos que dificultavam a implementação dos programas, que diziam respeito a questões como a inadimplência fiscal e a exigência de contrapartida das municipalidades.

---

<sup>75</sup> Outras áreas contempladas foram: Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional (BURLANDY, 2003).

<sup>76</sup> Outros pontos positivos foram a ampliação da capacidade de atuação governamental, mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais; a maior agilidade na implementação das ações, devido ao fato de não estar engessada em estruturas administrativas rígidas; rede de interlocutores estabelecida em torno dos programas; a implementação de parcerias institucionais diversas; a elaboração e a difusão de documentos e informações diversificadas; o processo de capacitação de atores e agentes na esfera municipal (RESENDE, 2000 in PESSANHA, 2002).

<sup>77</sup> Análise do Ipea e do Ibm sobre a eficiência e eficácia do conjunto dos programas da Agenda Básica do Comunidade Solidária, no período 1997/98 presentes em Pessanha (2002).

<sup>78</sup> Outras dificuldades levantadas incidiram sobre os seguintes aspectos: a dependência da Secretaria Executiva das unidades gerenciais autônomas, tais como ministérios e secretarias municipais e estaduais; o grau efetivo de participação social; a capacidade da rede de interlocutores e gestores para a coordenação e a convergência das ações em nível local; o estabelecimento de critérios para a associação dos programas. Além destes, outros fatores adversos são apresentados por Resende (2000 in PESSANHA, 2002): a transferência do órgão Comunidade Solidária para a casa civil da presidência da República, a redefinição do papel da secretaria executiva; além de problemas diversos de comunicação e dificuldades de reconhecimento do caráter prioritário dos recursos destinados aos programas da Agenda Básica.

Além disso, segundo Tessarolo e Krohling (2011), apesar de a proposta do Programa Comunidade Solidária ser, de certa forma, universalista, pois almejava reduzir a pobreza universalizando o acesso dos programas sociais básicos a todos os municípios brasileiros, iniciando a ação pelos mais pobres e estendendo-a aos demais, o Programa revelou características muito mais marcantes de focalização, por estar voltado para a demanda de uma parcela da população específica, os mais pobres: *“o modelo de intervenção social promovido pelo Comunidade Solidária caracterizou-se por uma ação residual e emergente centrada na transferência de renda para a população pobre e no “solidarismo” da sociedade civil (ou melhor, do Terceiro Setor)”*.

Também para Pessanha (2004), a estratégia do Programa Comunidade Solidária refletiu a tendência geral mais recente de focalização e descentralização da assistência social, já que o Programa direcionou as políticas aos segmentos sociais mais empobrecidos. Além disso, a estratégia não conseguiu romper efetivamente com os velhos problemas inerentes à implementação de políticas sociais, sendo apropriada e direcionada pelos atores para a geração de dividendos político-eleitorais, passando a atender ao clientelismo assistencialista dos gestores no âmbito local, e servindo ao chamado uso da máquina pública para o fortalecimento das bases locais da aliança partidária no poder na esfera federal<sup>79</sup>.

Segundo Rocha (2008), o Comunidade Solidária representou um retrocesso no que se refere ao tema da Segurança Alimentar na agenda política federal.

De acordo com Pessanha (2004), o programa deslocou o centro das discussões da fome e da Segurança Alimentar. Esse mesmo problema foi identificado por Burlandy (2003). A autora menciona o fato de o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária<sup>80</sup> ser apenas um órgão governamental de consulta à sociedade civil, tendo como eixo estratégico articulador e integrador de políticas setoriais a questão da pobreza e não mais a Segurança Alimentar e Nutricional, como era no CONSEA, o que contribuiu para que a Segurança Alimentar e Nutricional passasse a ser diluída nos seus variados componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, etc.), perdendo a sua centralidade.

Há de se considerar ainda que, a despeito dos objetivos e da estratégia do Comunidade Solidária, a política macroeconômica prevalecente no período teve como objetivo prioritário a

---

<sup>79</sup> Neste sentido, Pessanha (2002) ressalta que as principais críticas à rearticulação institucional no campo das relações Estado-sociedade civil, quando da criação do Programa Comunidade Solidária, dizem respeito justamente ao deslocamento e desarticulação das alianças e parcerias consolidadas anteriormente no âmbito do CONSEA (PESSANHA, 2002).

<sup>80</sup> Vinculado à Casa Civil da Presidência da República e composto por dez ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por vinte e um membros da sociedade civil.



garantia da estabilidade monetária, gerando tensões entre os objetivos econômicos e os sociais da política pública, e a prevalência dos primeiros sobre os demais; o que levou o Programa a ser relegado a segundo plano, não inserido entre as prioridades governamentais (PESSANHA, 1998).

O panorama geral indica, portanto, que o potencial do programa, no tocante ao aumento da acessibilidade alimentar, não foi concretizado.

O Comunidade Solidária foi extinto em 1999, mesmo ano em que foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, no Ministério da Saúde. Entretanto, segundo Nascimento (2009a), esta era uma política que apenas estabelecia um marco para a relação saúde e alimentação e não abarcava os elementos que compunham a política de SAN, nem mesmo programas de transferência de renda (NASCIMENTO, 2009a).

Nesse mesmo ano, as competências do Comunidade Solidária foram divididas entre a constituição do Projeto Alvorada, voltado ao combate a pobreza; e a Comunidade Ativa, focada na indução do desenvolvimento local integrado e sustentável<sup>81</sup> (PESSANHA, 2004).

A evolução do Projeto Alvorada, nos dois anos finais do segundo mandato de Fernando Henrique, se fez em direção a um novo programa, de orientação e conteúdos distintos, a Rede Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social (DRAIBE, 2003).

Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação de um Cadastro Único, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS), Bolsa-Qualificação

---

<sup>81</sup> A Comunidade Ativa, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, pretendia induzir o desenvolvimento local integrado e sustentável nas regiões pobres, facultando o surgimento de comunidades capazes de suprir as necessidades locais e de desenvolver suas potencialidades imediatas; despertando vocações locais e o desenvolvimento de potencialidades específicas; e fomentando o intercâmbio externo por meio do aproveitamento das vantagens locais. Coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, o Projeto Alvorada objetivava a articulação e a coordenação de diversas ações e programas nacionais, particularmente, nas áreas de saúde, educação e de geração de renda, visando melhorar as condições de vida de populações carentes e localizadas nas regiões mais pobres do país; bem como o fornecimento de reforço financeiro aos programas prioritários, que passariam a ser objeto de gerenciamento intensivo (PESSANHA, 2002). Embora as estratégias desses dois programas sociais fossem semelhantes em vários aspectos, eles diferenciavam-se sobretudo quanto à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto o Comunidade Solidária estabelecia previamente um conjunto de programas que poderiam ser utilizados pelos municípios para satisfazer suas necessidades locais, o Comunidade Ativa invertia essa lógica, permitindo que os municípios estabelecessem primeiramente suas necessidades para que, posteriormente, essas demandas fossem atendidas pelo poder público (TESSAROLO; KROHLING, 2011).

(MT), Benefício Mensal – Idoso (MPAS), Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), Aposentadorias Rurais (MPAS), Abono Salarial PIS/Pasep (CEF) e Seguro-desemprego (MT) (DRAIBE, 2003).

Ao dar andamento aos diversos programas de transferências de renda voltados ao atendimento a grupos socialmente vulneráveis, entre os quais, uma modalidade de bolsa alimentação, o governo FHC assumiu publicamente a intenção de implantação de um sistema de proteção social com base em programas de garantia de renda mínima (PESSANHA, 2002).

Segundo Draibe (2003), essa não era a intenção inicial do governo, já que nem o programa eleitoral de 1994, nem a Estratégia de 1996 registravam programas dessa natureza. Entretanto esta foi uma grande mudança no campo da política de enfrentamento da pobreza que ocorreu no governo de FHC, e a implementação dos diversos programas demonstrou ter sido esta a preferência deste governo, posto que a campanha eleitoral de 1999 sublinhou a importância das transferências tanto para a melhoria da equidade (ou da igualdade de oportunidades), como por operarem como sistema proteção no enfrentamento das situações de necessidade e de risco.

As avaliações desses programas, contudo, foram bastante desfavoráveis.

Segundo Tessarolo e Krohling (2011), a execução das políticas sociais, na gestão FHC, foi constrangida pela própria concepção que esse governo tinha de pobreza; e as políticas sociais sofreram tanto por fatores de ordem interna: pressões pela manutenção da estabilidade monetária sob a ameaça do retorno da inflação, pela venda ao capital internacional de setores estratégicos como energia e telecomunicação; quanto de ordem externa: as “sugestões” das agências internacionais de financiamento para ajustamento da economia brasileira às necessidades do mercado internacional, exigindo do governo a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros. Isso fez com que o modelo de proteção social desenhado tenha sido resultado do impacto desses constrangimentos, que restringiram os recursos públicos disponíveis para os programas de redução da pobreza e da desigualdade social no país.

De acordo com Silva (2006), tais programas mostraram, essencialmente, o caráter fragmentado e compensatório<sup>82</sup> que o presidente FHC utilizou para combater a fome nos seus dois mandatos.

---

<sup>82</sup> O Estado promoveu políticas compensatórias, com ações pontuais e regionais, visando atender às demandas de grupos organizados. A exceção dos recursos destinados à Previdência Rural (estabelecidos pela Constituição de 1988), houve uma redução generalizada dos gastos em programas

Para Pessanha (1998), de modo geral, os programas de assistência alimentar e nutricional direta desse período apresentaram não apenas as diversas distorções detectadas para o conjunto das políticas sociais, tais como justaposições de programas e superposição de clientelas, descontinuidades, falta de mecanismos de controle público e governamental, uso clientelístico e eleitoreiro; como ainda deficiências específicas, relacionadas à qualidade e quantidade de produtos distribuídos, centralização das compras em nível federal, inadequação aos hábitos alimentares da população beneficiária, e evasão de clientela.

De acordo Belik, Silva e Takagi (2011) esse fornecimento de programas de renda marcou a segunda metade da década pelo desmonte das estruturas anteriores e sua substituição por políticas focalizadas; opinião compartilhada por Pessanha (2002), que avalia esses anos como marcados pelo desmonte das principais políticas de combate à fome, com extinção de todas as políticas de âmbito nacional, com exceção do PNAE (extremamente enfraquecido), do PAT e da distribuição de cestas de alimentos, por meio da utilização de estoques públicos de alimentos em risco de deterioração.

O Programa Bolsa Alimentação, por exemplo, foi criado pelo Ministério da Saúde e visava à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, mães amamentando seus filhos e crianças de 6 meses a 6 anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuíam renda mensal de até R\$ 90,00 per capita, mediante a complementação da renda familiar para a melhoria da alimentação e o fomento à realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo<sup>83</sup>. Percebe-se, portanto, que, apesar de ser voltado para a questão alimentar, tinha um público bem específico, e não atendia a toda a população brasileira em insegurança alimentar.

Além disso, as políticas existentes foram julgadas insuficientes, fragmentadas e localizadas, devido ao fato de centrarem-se, basicamente, na transferência de valores monetários de montante insuficiente para alterar o quadro de miséria e desnutrição das

---

e ações na área social e na agricultura (crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores), assim como em outros setores. Esta mudança, apesar de não ter afetado tanto o crescimento da agricultura empresarial (especialmente dos segmentos voltados à exportação), que continuou a apresentar resultados crescentes em termos de quantidades produzidas, um grande número de pequenos agricultores passou a conviver com a situação de insolvência, deixando de lado a atividade agrícola (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2011).

<sup>83</sup> Cada família do Programa recebia de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês, dependendo do número de beneficiários na família, e o benefício era pago por meio de cartão magnético cujo saque era realizado em agências bancárias. Uma vez cadastrada no Programa, a família se comprometia a realizar uma Agenda de Compromissos em saúde, que consistia em ações básicas como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas em saúde e nutrição.

famílias beneficiárias<sup>84</sup>.

Desta forma, os críticos da ação governamental federal, nesse campo, consideram que as políticas alimentares foram paulatinamente desconfiguradas ao longo da década de 90, de tal modo que não se observava, no início dos anos 2000, uma política de Segurança Alimentar efetiva, que englobasse ações diretas de combate à fome no país.

A expectativa de mudança desse panorama ocorreu com a eleição de Lula, que declarou o combate à fome prioridade de seu governo, lançou o Programa Fome Zero, dentro do qual a estratégia que mais se destacou foi o Programa Bolsa Família, e tornou o Brasil referência na área de Segurança Alimentar, aspectos abordados na próxima seção deste capítulo.

### **3.2.3 As políticas de combate à fome a partir do Governo Lula**

No Brasil, o problema da vulnerabilidade à fome permaneceu no início deste século tão ou mais grave quanto antes (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Assim, a discussão sobre a fome foi retomada no país motivada por diversos fatores, especialmente, o agravamento da situação de pobreza e da vulnerabilidade das famílias (sobretudo nas grandes cidades, aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final da década de 90) e pelas iniciativas dos organismos internacionais, como a FAO, a ONU e o Banco Mundial, sobre o tema (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Para enfrentar o problema, foi atribuída à Segurança Alimentar destaque nas políticas públicas federais (BRASIL, 2007), processo que se iniciou com a proposta para discussão denominada Programa Fome Zero - PFZ, elaborada no ano de 2001 pelo Instituto Cidadania de São Paulo, ONG, na época, dirigida por Lula (TAKAGI; BELIK, 2006), a partir de um estudo que reuniu quase uma centena de técnicos, acadêmicos e operadores de política (BELIK; DEL GROSSI, 2003), principais especialistas no tema (SILVA, 2006).

Essa iniciativa, lançada naquele mesmo ano pelo Partido dos Trabalhadores, tratava-se de uma ação presumidamente de domínio público e suprapartidário, com o objetivo de apresentar uma política nacional participativa de Segurança Alimentar e combate à fome para o país, visando contemplar mais de 44 milhões de pessoas em situação de Insegurança Alimentar (SILVA, 2006).

---

<sup>84</sup> Exemplos disso seriam os diversos programas lançados pelo governo federal na proximidade do final da gestão, tais como: o programa da seca, o bolsa-escola, bolsa-renda e bolsa- alimentação (SILVA et al, 2002 in PESSANHA, 2002).

Para isso, três objetivos principais foram apresentados pelo programa: avaliar a situação dos programas de combate à fome no Brasil, diante dos compromissos firmados pelo país na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996; retomar a mobilização da sociedade em torno do tema da Segurança Alimentar; e envolver governos federal, estaduais e municipais, ONGs e sociedade civil em uma proposta factível para combater a fome (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

De acordo com Silva (2006), a elaboração do Programa representou uma inédita proposta de abranger todos os níveis governamentais, o engajamento da sociedade organizada e a conjunção de políticas estruturais, específicas e locais, visando melhorar a qualidade de vida da população, democratizar a relação entre sociedade civil e Estado e propiciar a articulação na elaboração e implantação de políticas sociais e econômicas.

O diagnóstico realizado apontava a fome no Brasil em três dimensões: a insuficiência de demanda decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores; a incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a exclusão do mercado da parcela mais pobre da população; mostrando ser fundamental a implementação de ações emergenciais voltadas ao barateamento do custo da alimentação para a população de baixa renda (PESSANHA, 2004).

Conforme se pode observar por essas dimensões, todas elas reforçam que o aspecto do acesso é o principal problema de Insegurança Alimentar no Brasil.

A proposta do Fome Zero envolveu, portanto, três grandes eixos simultâneos voltados diretamente para a questão: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender à parcela da população excluída do mercado (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2011).

Destarte, o Projeto objetivava, basicamente, a erradicação da fome por meio de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de Segurança Alimentar e Nutricional; objetivos estes que se tornaram efetivamente a proposta de política pública de Segurança Alimentar<sup>85</sup>, quando o presidente Lula, na qualidade de Conselheiro do Instituto

---

<sup>85</sup> Antes mesmo de o PFZ ser lançado, o Presidente Lula realizou uma caravana com vinte e nove ministros e secretários aos grotões mais miseráveis do país (Itinga, em Minas Gerais; Brasília Teimosa, no Recife, e Vila Irmã Dulce, no Piauí), com o objetivo de mostrar, de uma forma simbólica, o engajamento de todo o governo no combate à exclusão social. A ideia inicial desta caravana era percorrer também a cidade de Guaribas, que possui o terceiro pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, onde seria lançado o projeto piloto do PFZ. Contudo esta ideia foi descartada por causa da dificuldade de acesso à cidade, sendo o projeto piloto lançado posteriormente, em fevereiro de 2003, na própria cidade de Guaribas e na cidade de Acauã, ambas no Piauí (SILVA,

Cidadania e inspirador da proposta, adotou o tema na sua campanha política, colocando-o, mais tarde, a partir de sua eleição, como prioridade para o seu governo (BELIK, 2010).

Belik e Del Grossi (2003) relatam a frase do Presidente Lula que se tornou célebre, pronunciada em discurso no dia de sua eleição, revelando a importância do programa: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome... Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida...”.

Esta postura, divulgada durante o Fórum Econômico Mundial de 2003, oportunidade em que o presidente propôs a formação de um Fundo Global de Combate à Fome e à Miséria (FCEP)<sup>86</sup> (financiado pelo grupo dos países mais ricos, a fim de criar oportunidades de inclusão social para a população que vive abaixo da linha da pobreza no mundo), levou o programa a uma dimensão internacional (SILVA, 2006).

De acordo com Belik (2003), pela primeira vez, desde as discussões do pós-guerra, um país da importância do Brasil apresentava um plano factível para a redução da situação de carência alimentar.

Em suas primeiras ações no governo recém-eleito, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome - MESA, recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA (TAKAGI; BELIK, 2006) e instituído o Programa Fome Zero – PFZ.

O MESA revelava uma natureza híbrida: tratava-se, ao mesmo tempo, de uma pasta de implementação de ações e políticas específicas de Segurança Alimentar; mas também de um ministério articulador de iniciativas de competência de outras pastas e instituições da sociedade civil (SILVA, 2003).

De acordo com Ortega et al. (2007), o MESA representou uma proposta institucional distinta: a existência de um ministério setorial específico, que servia como formulador e executor de políticas antes inexistentes, com orçamento e autonomia que lhe conferiram maior agilidade, foram avanços ocorridos na implantação de ações que fortaleceram a Segurança Alimentar.

---

2006).

<sup>86</sup> Nacionalmente, o Governo Lula introduziu mudanças no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) (Decreto nº 4.564, de 1º janeiro de 2003), que passou a ser composto também por doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras e, de acordo com Silva (2006), já no ano de 2003 (de acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC), havia obtido um montante de R\$ 5 bilhões, destinados para setenta e um projetos em vinte e nove programas, gerenciados por oito ministérios e pela Presidência da República.

O CONSEA<sup>87</sup> foi criado para diálogo permanente com a sociedade civil, com o Presidente da República, com o MESA, e os demais ministérios<sup>88</sup> (SILVA, 2003).

Em termos de organização, foi possível recolocar o tema da Segurança Alimentar na agenda política e econômica, e a sociedade brasileira rapidamente se mobilizou: foram organizados Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional por municípios e estados da federação, que deram origem a uma grande Conferência Nacional de representantes no início do ano de 2004, visando apresentar e discutir os rumos do PFZ (ALMEIDA FILHO et al., 2007).

O Programa pautava-se em três linhas de políticas articuladas entre si, tendo como foco a Segurança Alimentar - entendida como a garantia do acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. A primeira delas de políticas estruturais voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza; a segunda de políticas específicas, direcionadas para atender diretamente a famílias no que se refere ao acesso ao alimento; e a terceira de políticas locais, a ser implantadas por prefeituras ou pela própria sociedade civil. No conjunto, foram 25 políticas integradas por mais de 40 programas destinados a melhorar a qualidade, a quantidade e a regularidade necessária da alimentação das famílias beneficiadas (BELIK, 2003).

Para Ortega (2010), a proposta desse conjunto de ações emergenciais e estruturantes de curto, médio e longo prazo, e a sua importância, fez com que, a partir do Governo Lula, a política de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira passasse a ser genericamente identificada neste programa.

Segundo Silva (2006), o programa tinha o objetivo de superar as políticas restritas de combate à fome e tratar este fenômeno dentro de uma concepção de Segurança Alimentar e de cidadania mais universalista.

Também de acordo com Takagi e Belik (2006), na formulação inicial do Programa Fome Zero, estava clara a visão da relação direta entre uma política macroeconômica que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda e a redução da fome e das mazelas sociais, em uma proposta de ações emergenciais e estruturais não excludentes, que explicitava

---

<sup>87</sup> Órgão de assessoramento do Presidente da República, com 62 membros, sendo 13 ministros, 38 representantes da sociedade civil e 11 observadores, de caráter consultivo.

<sup>88</sup> O seu presidente é nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos e a sua secretaria é chefiada pelo Ministro do Desenvolvimento Social (SANTOS, 2009). Sua primeira gestão foi composta por quarenta e nove conselheiros, sendo treze ministros e trinta e oito representantes da sociedade civil, além de onze observadores convidados, e este quantitativo aumentou na gestão de 2004, passando para cinquenta e nove conselheiros – dezessete ministros e quarenta e dois representantes da sociedade civil –, além de quinze observadores (SILVA, 2006).

a necessidade de retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e geração de empregos, ao lado das ações emergenciais e específicas. Além disso, esses autores ressaltaram que, pela primeira vez, se buscou incorporar a noção do direito humano à alimentação nas políticas públicas, implantando-se ações específicas de Segurança Alimentar, ao mesmo tempo em que se buscou articular políticas intersetorialmente, com gestão participativa da sociedade.

De forma semelhante, Belik e Del Grossi (2003) destacaram o atendimento do “Direito à Alimentação” como princípio norteador do PFZ, considerando que, por isso, o programa dava tratamento universal à alimentação.

Para estes autores, as políticas excessivas de focalização ignoravam as causas da pobreza, e o PFZ procurou justamente não incorrer nesse equívoco. Assim, observou-se que o programa incorporou, na sua sistemática, de planejamento e implementação, preocupações quanto à eficiência do uso dos recursos públicos e aos resultados que poderiam ser alcançados com um conjunto de ações no campo estrutural e, também, das políticas específicas de alimentação, nutrição e saúde, e inovou também ao estabelecer um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação ao mesmo tempo em que dirigiu esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias.

Destarte, o PFZ propôs uma integração das políticas de melhoria de renda com as ações de combate à fome, que, segundo Belik (2003), deveriam vir acompanhadas por mudanças mais gerais na política econômica, visando ao crescimento, à geração de empregos e à distribuição de renda. Assim, para evitar as armadilhas da conjuntura, o programa partiu de propostas estruturais, mais gerais, que diziam respeito aos movimentos mais amplos da política econômica, para ir reduzindo o foco até as ações de caráter local, passando pelas políticas específicas de atuação sobre a quantidade e a forma do consumo de alimentos, sendo que, em todos esses níveis, havia uma preocupação com a emancipação e acesso a melhores recursos para o empoderamento dos pobres e excluídos.

Entre as políticas estruturais propostas e que foram sendo implementadas pelo PFZ constavam: políticas de geração de emprego e aumento de renda (microcrédito, incentivos aos novos negócios, capacitação profissional, inclusão digital, primeiro emprego e outros); intensificação da Reforma Agrária como forma de inclusão produtiva das famílias; simplificação dos procedimentos trabalhistas com a adoção de uma Previdência Social Universal, visando trazer de para a formalidade os trabalhadores informais; intensificação e ampliação da Bolsa Escola (transferências de rendas para famílias pobres com filhos em idade escolar), para garantir às novas gerações um nível educacional mais elevado; Renda Mínima



para as famílias em situação mais crítica; e incentivo à agricultura familiar, com ampliação do crédito, compras governamentais, seguro-safra e outros mecanismos que objetivavam garantir o escoamento da produção (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

A melhoria nos indicadores macroeconômicos em 2004, com maior crescimento do PIB, do emprego e da renda salarial, em comparação com 2003 (em que houve crescimento quase nulo) foi um aspecto importante que reforçou a visão do programa sobre a relevância das questões estruturais (TAKAGI; BELIK, 2006).

Dentre as políticas específicas, atuando diretamente sobre a questão alimentar, estavam: o Cartão Alimentação (transferência de renda condicionada para famílias carentes); a ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, com incentivos fiscais às empresas e subsídios aos trabalhadores na sua alimentação nos locais de trabalho; o combate à desnutrição materno-infantil, ampliando a atenção básica de saúde, além de garantir o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social, visando universalizar os programas já existentes; a ampliação da Merenda Escolar para a pré-escola, abrangendo, também, o período de férias escolares e acrescentando outras refeições com melhor conteúdo nutricional; a Educação Alimentar com maior controle sobre a publicidade de alimentos; a garantia de segurança e qualidade dos alimentos através da ampliação do controle preventivo com a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos; os Estoques de Segurança de Alimentos (com prioridade para a aquisição junto à pequena produção), para regular a oferta e evitar as tradicionais oscilações nos preços dos alimentos (ALMEIDA FILHO et al., 2007).

No que tange às políticas locais, aquelas que estavam ao alcance das organizações civis, prefeituras e consórcios de municípios, é oportuno mencionar: os Restaurantes Populares para a população que vive e trabalha nas metrópoles cuja renda é baixa e são poucas as oportunidades de obter uma alimentação nutritiva e de qualidade; o Banco de Alimentos e Colheita Urbana, aproveitando sobras que seriam desperdiçadas pela indústria de alimentos, restaurantes, cozinhas industriais e pelo varejo, para atender a instituições e organizações de apoio a grupos carentes cadastradas previamente; a parceria com varejistas para a modernização do sistema de distribuição e escoamento da produção agrícola e agroindustrial local; o apoio à agricultura familiar por meio da abertura de linhas de crédito, assistência técnica e apoio à produção para o autoconsumo; e a agricultura para as áreas urbanas não aproveitadas e terrenos baldios para a plantação de hortaliças por parte de associações ou cooperativas de desempregados (ALMEIDA FILHO et al., 2007).

Para Almeida Filho et al. (2007), dentre os diversos programas, dois tiveram maior impacto dentro do PFZ: a ampliação do apoio à merenda escolar (PNAE) e o programa de aquisição de alimentos (PAA). O PNAE passou a atender a todo o contingente de estudantes das escolas públicas até os 14 anos de idade, sendo, em muitas localidades, a merenda servida a única refeição do dia. Com o Programa Fome Zero, houve um aumento dos valores repassados às escolas de quase 100% e, ao mesmo tempo, ampliou-se a fiscalização desses recursos visando à redução dos casos de desvio e também o cumprimento das exigências de complementação dos mesmos por meio de recursos municipais.

O PAA, por sua vez, foi instituído para a compra da produção de agricultores familiares para a formação de estoques públicos e repasse a programas de alimentação. A compra do produto era feita por um adiantamento do governo ao produtor, segundo o preço mínimo estabelecido, sendo esse produto utilizado na própria região na merenda escolar ou para entidades assistenciais. Do início de 2004 até junho de 2005, foram gastos R\$400 milhões em compras sem licitação e sem burocracia de pequenos agricultores, movimentando a economia local e permitindo que os preços agrícolas nas regiões de atuação do governo experimentassem uma reação. Esse foi o caso, por exemplo, do leite fluido comprado em algumas regiões do Nordeste, que atingiu o montante de 800 mil litros/dia<sup>89</sup> (ALMEIDA FILHO et al., 2007).

Segundo Ortega (2010), ações como o PAA, dirigidas aos territórios rurais, visando não apenas à melhoria nos resultados das condições nutricionais dessas populações, mas a inserção destas nos circuitos geradores de emprego e renda<sup>90</sup>, foram importantes e inovadoras.

Contudo o carro chefe das políticas do PFZ foi, de fato, o Cartão-Alimentação, com a transferência de renda vinculada à necessidade específica de garantir o consumo de alimentos.

De certa forma, isso reflete a avaliação das causas da fome feito ainda no diagnóstico do Projeto Fome Zero, e procura dar respostas ao problema de acesso aos alimentos.

Segundo Belik (2003), o desenvolvimento de um programa de cupons nos moldes do *Food Stamp* norte-americano, como foi o caso do Programa Cartão Alimentação (PCA), poderia trazer um enorme ganho no combate à fome no país: nas grandes cidades, ao garantir o poder de compra para a população pobre, poderia movimentar tanto os grandes

---

<sup>89</sup> De acordo com Almeida Filho et al. (2007), o programa atendeu, em 2007, a um contingente de 130 mil produtores cadastrados, fechando o circuito de produção e dinamizando a economia de algumas regiões.

<sup>90</sup> A concepção dos Consads se baseia na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca de Segurança Alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de dinamização econômica dos territórios atendidos (ORTEGA, 2010).

supermercados como também os pequenos varejos de periferia; enquanto, nas vilas e áreas rurais, permitiria uma ponte direta com a produção local, movimentando a economia regional.

Além disso, ao envolver uma série de outras medidas, poderia apresentar benefícios mais generalizados. E, neste sentido, pode-se afirmar que o PCA registrou avanços: a transferência de recursos pressupunha um conjunto de contrapartidas que envolviam educação, saúde e infraestrutura para as famílias beneficiadas e foi lançado um conjunto de programas de base estruturante, voltados para áreas onde a pobreza vinha aumentando com maior velocidade (como as regiões metropolitanas brasileiras) (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

Um exemplo desses programas foi a ampla política de créditos para a agricultura familiar, incluindo a garantia de compra da produção por parte do governo, por meio de preços mínimos diferenciados, e o reforço da assistência técnica oficial nos municípios produtores. Essa política estava conectada com o aumento no consumo projetado com as transferências de renda mediante Cartão-Alimentação, de modo que, nos municípios em que estava sendo implementado este programa, também estava se fomentando a produção agrícola das unidades familiares, proporcionando um desenvolvimento sustentável (BELIK e DEL GROSSI, 2003).

Apesar dessas iniciativas, Almeida Filho et al. (2007) mencionam que se observaram alguns recuos importantes decorrentes das necessidades impostas pela negociação política, rigidez dos orçamentos públicos ou mesmo inércia da máquina administrativa, e estes aspectos, dentre outros, acabaram por ocasionar diversas críticas ao PFZ desde seu início.

Muitas destas críticas estavam relacionadas com o que foi implementado em comparação ao que estava proposto no “Projeto Fome Zero”. De acordo com Silva (2006), por exemplo, o projeto piloto não ter sido elaborado e instituído com a participação do CONSEA contribuiu para a censura das ações implementadas, muitas das quais caracterizadas efetivamente como assistencialistas, em vez de estruturais.

Outro fator gerador de recriminações foi a extinção da Secretaria Especial de Segurança Alimentar e a criação do MESA, logo após o lançamento do Programa, constituído, inicialmente, apenas pelo ministro José Graziano Silva, mentor do projeto Fome Zero e quatro auxiliares. O MESA enfrentou, além da falta de pessoal, problemas, sobretudo, associados ao Ministério da Assistência Social: a lentidão, por parte deste Ministério, na realização do cadastro de beneficiários utilizado pelo PFZ/MESA (Cadastro Único); e a disputa pela gestão e o acompanhamento dos programas (Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação) que recebiam recursos do Fundo de Combate à Fome e Erradicação da Pobreza (SILVA, 2006).

Takagi e Belik (2006) ressaltam que, na implementação do Programa, os conflitos sempre se mostraram presentes, porque, em um governo de coalizão de partidos, prevalece a visão de que fortalecer o Programa levaria a fortalecer apenas um Ministério, e não todo o governo. Assim, apesar de a Política de Segurança Alimentar e Nutricional possuir um forte caráter intersetorial, envolvendo as áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, agricultura e abastecimento, entre outras, e de haver concretização de parcerias em diversas ações, a relação entre os ministérios setoriais não foi homogênea nem desprovida de conflitos.

Críticas também recaíram sobre programas específicos. A forma como ocorria a aquisição de cestas, por exemplo, de acordo com Belik (2003), era pouco transparente, em licitações nas quais se adquiria o “pacote fechado”, sem direito ao benefício de eventuais ganhos na composição das diferentes cestas que deveriam ser regionalizadas.

Silva (2006) menciona o problema relacionado à fiscalização do Programa Cartão Alimentação. Isto porque a fiscalização das compras de alimentos (apresentação de notas fiscais ou comprovantes) e de seus contemplados burocratizaram e oneraram seus custos; e o programa, que deveria beneficiar famílias em situação de insegurança alimentar com uma renda adicional entre R\$ 50,00 a R\$ 250,00, passou a se limitar ao piso de R\$ 50,00.

Belik e Del Grossi (2003), por sua vez, relatam o problema de seleção dos beneficiados nos programas de transferência de renda. Para eles, o PFZ decidiu tomar um atalho<sup>91</sup>, buscando uma forma híbrida de programa em que havia uma preocupação com a focalização e, ao mesmo tempo, se atuava na linha da garantia dos direitos sociais universais. A escolha inicial das áreas geográficas por onde deveria se iniciar o programa recaiu sobre os estados do Nordeste, dada a situação de pobreza generalizada da sua população e os elevados níveis de desigualdade. Em uma segunda fase do processo de seleção, tornava-se necessário, analisar a situação de renda das famílias pobres dos municípios do semiárido da região Nordeste para definir quais seriam as famílias a serem beneficiadas com as transferências de renda, mas pela necessidade de atuar com rapidez e na falta de pesquisas abrangentes sobre a situação nutricional das famílias do Nordeste, optou-se por utilizar o Cadastro Único<sup>92</sup> realizado em 2001 pelo Governo Federal.

---

<sup>91</sup> Ao contrário, por exemplo, do Programa Oportunidades mexicano, que gastou muitos meses em um planejamento detalhado e também uma terça parte do seu orçamento anual para identificar o seu público beneficiário.

<sup>92</sup> A partir do Cadastro Único, membros de Comitês Locais, formados por um número variando entre 7 e 9 integrantes (especialmente, mulheres chefes de famílias), com maioria absoluta de representantes da sociedade civil, elegiam as famílias que deveriam receber o benefício do Programa Cartão-Alimentação para iniciar as ações do Programa no município; eram também os responsáveis pelo acompanhamento do processo de transferência de renda com as contrapartidas que eram exigidas dos

Nesse sentido, Almeida Filho et al. (2007) expõem que, apesar de, inicialmente, o governo ter incentivado a formação de Comitês Gestores do programa por município, com atribuições claras de fiscalizar e organizar os beneficiários dos programas de transferência de renda, a opção pelas transferências através do Cadastro Único trouxe distorções e também a emergência de um novo clientelismo político para a distribuição dos recursos.

O Cadastro Único tinha baixa eficiência (além de ter sido extremamente dispendioso)<sup>93</sup>, e devido à sua complexidade e tendência à caducidade, as suas informações ficaram rapidamente desatualizadas. Em determinadas localidades do Nordeste, por exemplo, foi constatado que quase 90% das famílias amostradas não viviam no endereço que haviam declarado. Além disso, houve caso de município analisado em que, praticamente, uma terça parte das famílias cadastradas tinham entre os seus integrantes funcionários da prefeitura, elemento que demonstrava a ineficiência do instrumento, dando margem a uma grande quantidade de fraudes (BELIK; DEL GROSSI, 2003).

Com o passar do tempo, alguns desses problemas foram sendo resolvidos.

Em 2004, foi extinto o MESA e criado o do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a realizar todas as suas atividades, incluindo a gestão do FCEP e do PFZ (SILVA, 2006).

A ação que pode ser considerada mais importante, entretanto, foi a unificação dos programas Cupom Alimentação do MESA, o Bolsa-Escola do Ministério da Educação, o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde e Auxílio-Gás do Ministério das Minas e Energia; no Programa Bolsa-Família - PBF, por meio da medida provisória nº 132 da Presidência da República, posteriormente, convertida na Lei 10.836/04, visando, sobretudo, eliminar a possibilidade de duplicação da assistência aos mesmos beneficiários (ROCHA, 2008)

De acordo com Takagi e Belik (2006), a proposta do Bolsa Família, como proposição de unificação dos programas de transferência de renda, foi o principal resultado da Câmara de Políticas Sociais (composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula), criada ainda em fevereiro de 2003 para imprimir uma maior coordenação na área social, evitar sobreposições e buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área.

Desse modo, no segundo ano de vigência do PFZ, todos os programas sociais federais voltados para a população de baixa renda foram unificados sob o comando do PBF, com a

---

beneficiários, e pela inclusão das famílias carentes que ainda não estavam cadastradas no Cadastro Único.

<sup>93</sup> Para maiores informações ver Belik e Del Grossi (2003).

perspectiva de ampliar o valor médio do benefício, já que os benefícios dos diferentes programas isoladamente eram baixos<sup>94</sup> (SILVA, 2006).

O PBF se constituiu, portanto, como um programa de transferência de renda, cujos valores pagos variavam de acordo com a renda das famílias: no mínimo, R\$ 15,00 e, no máximo, R\$ 95,00 para famílias que tinham renda mensal *per capita* inferior a R\$ 100,00<sup>95</sup>; e que deviam apresentar contrapartidas em termos de participação em programas de saúde e educação<sup>96</sup> (SILVA, 2006).

Segundo Takagi e Belik (2006), o objetivo era claramente constituir um grande programa de transferência de renda (não vinculado, inicialmente, ao Programa Fome Zero nem ao acesso à alimentação) que abarcasse todas as famílias pobres, com um considerável orçamento garantido ano a ano, que chegaria a R\$ 10 bilhões por ano ao final.

O MDS divulgou que, em novembro de 2004, o Programa Bolsa-Família atingiu a marca de 5.939.018 milhões de famílias atendidas, o que correspondia a 53% das famílias pobres, baseando-se na estimativa do IBGE, que apontava a existência de 11,2 milhões de famílias pobres no país (SILVA, 2006). Além disso, os dados da PNAD 2004 demonstraram que realmente ocorreu uma consistente queda na desigualdade de rendas desde 2001, sendo atribuído ao Programa Bolsa-Família a principal responsabilidade por esta redução (22% dessa diminuição, segundo pesquisadores do IPEA) (BELIK, 2006).

Para Ortega et al. (2007), o PBF foi uma ação de governo positiva uma vez que permitiu uma enorme economia de recursos com maior eficiência na gestão e no acompanhamento das famílias beneficiadas.

Entretanto, mesmo com a estratégia de unificar os programas de transferência de renda no PBF, algumas dificuldades persistiram e outras surgiram e houve dificuldade do PFZ em expandir suas ações (SILVA, 2006).

---

<sup>94</sup> Os valores dos benefícios dos programas que foram unificados no Programa Bolsa-Família: Programa Auxílio-Gás destinava R\$ 7,50 por mês às famílias para complementar o preço do botijão de gás; o Programa Bolsa-Escola pagava R\$ 15,00 para cada filho entre 6 e 15 anos, até o limite de três filhos por família; o Programa Bolsa-Alimentação atendia às famílias que tivesse filhos de até 6 anos, pagando R\$ 15,00 por filho, até o limite de três filhos, e o Programa Cupom- Alimentação destinava R\$ 50,00 por mês às famílias com ou sem filhos (SILVA, 2006).

<sup>95</sup> A faixa de renda máxima para participação no Programa, atualmente é de R\$ 140 por pessoa, e o valor dos benefícios variam de R\$22 a R\$306, dependendo da renda e do tamanho da família.

<sup>96</sup> As condicionalidades exigidas pelo PBF são: a realização de exames pré-natal (para as gestantes); o acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados (para crianças de 0 a 6 anos); e a matrícula regular e frequência de, no mínimo, 85% das aulas no ensino fundamental (para as crianças de 7 a 15 anos). Para os jovens, a condicionalidade é frequentar, no mínimo, 75% das aulas do curso em que estão matriculados (ensino fundamental ou médio) (TAVARES et al, 2009).

Um dos problemas que persistiu foi a dificuldade de relação e integração entre os Ministérios e, portanto, dos programas.

Após a unificação dos benefícios no PBF, foram criados oito grupos de trabalho interministeriais ligados à Câmara, entre eles, o Grupo Fome Zero<sup>97</sup>, visando resolver essa questão, mas isso não foi de fato o que ocorreu. De acordo com Takagi e Belik (2006), as articulações que ocorreram a partir do Grupo de Trabalho resultaram apenas em uma divisão de tarefas e de áreas de atuação de cada ministério, com cada um atuando da forma como atuavam antes, ou seja, setorialmente; não concretizando uma ação integrada territorialmente na área social ou na Segurança Alimentar e Nutricional.

A conclusão do Grupo de trabalho do Fome Zero, por exemplo, após uma extensa discussão interna, foi de que este não se tratava de um Programa, mas uma Estratégia que articulava um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação. Para Takagi e Belik (2006), o caminho de atuar por meio da Estratégia foi o de menor risco e menor resistência, já que um Programa exigiria uma gestão conjunta. Portanto, segundo esses autores, essa visão contribuiu para justificar um somatório de medidas definidas a posteriori da criação de cada, ao invés de levar a uma efetiva integração em uma Política de Governo.

No Balanço do Fome Zero de outubro de 2005, foram listados sete ministérios finalísticos como participantes da Estratégia Fome Zero, mas os programas apresentados eram aqueles já realizados pelos mesmos, independentemente da existência ou não do Fome Zero, consubstanciando, assim, praticamente, um somatório de programas, que totalizaram, em 2005, R\$ 14,7 bilhões (TAKAGI; BELIK, 2006).

Diante disso, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes, o próprio CONSEA funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades, como nas negociações internacionais sobre a SAN; na discussão sobre o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); no incentivo financeiro do SISVAN, e na elaboração da proposta de Política Nacional de Abastecimento (TAKAGI; BELIK, 2006).

A dificuldade de atuação intersetorial acabou impactando alguns programas, como o PAA, por exemplo, um programa fortemente intersetorial e interministerial. Segundo Delgado (et al. 2005 in TAKAGI; BELIK, 2006) a estratégia do PAA passou, ao longo de 2004 e na previsão para 2005, por um processo de desconstrução que esteve embasado na questão financeira e também operacional: a gestão do PAA, com caráter interministerial, encontrou no

---

<sup>97</sup> Os outros sete eram Gênero, raça, criança, juventude, idoso, pessoas portadoras de deficiências e índios.

Grupo Gestor do Programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa ensejava.

Além dessa questão, uma série de outros problemas foram sendo observados, alguns deles no PBF e outros que foram atribuídos à constituição desse programa.

Um deles foi, com a unificação dos programas e o fortalecimento do Cadastro Único, a perda de função dos Comitês Gestores Municipais do PFZ, que eram capacitados em Segurança Alimentar e nas ações estruturantes do Programa Fome Zero, reduzindo o envolvimento da sociedade no programa (SILVA, 2006).

Outra questão foram as condicionalidades exigidas pelo PBF. Para Lavinas (2008), condicionalidades acabam se tornando restrições, pois, embora pretendam buscar um compromisso das famílias com a redução da pobreza, as condições relativas à Saúde e Educação, nem sempre, podem ser cumpridas, não por displicência dos beneficiários, mas pela falta de investimentos dos próprios governos (federal, estadual e municipal), que, por vezes, não oferecem estes serviços de forma adequada.

Ademais, para Takagi e Belik (2006), mesmo o cumprimento das condicionalidades, não necessariamente implicaria resultados: a mera frequência à escola, por exemplo, não garante um bom aprendizado quando a qualidade do ensino é ruim.

Além disso, segundo Belik e Takagi (2006), com o Bolsa Família, a ideia de promover a dinamização da economia local, com programas de caráter territorial complementares obtendo resultados imediatos e identificáveis em termos locais, também deixou de ser enfatizada, e o foco passou a ser a família e as formas individuais de superação da pobreza: educação dos filhos, acompanhamento em saúde básica e os cursos de alfabetização e de qualificação profissional.

Silva (2006) alerta, também, para a divulgação na mídia de falhas na fiscalização do governo quanto ao cumprimento da contrapartida ligada à educação e casos de algumas famílias que estavam recebendo o benefício sem pertencer ao perfil para tal.

Outra questão criticada foi o valor do benefício. De acordo com Zimmermann (2005, in SANTOS 2009), o valor do Bolsa Família não chegava à cifra apurada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), relativa ao custo de uma Cesta Básica, que se refere a um conjunto de alimentos de consumo essencial para um trabalhador. Para Zimmermann (2006, apud ROCHA 2008): *“o valor do programa Bolsa Família viola o direito humano a alimentação, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira”*.



Segundo Rocha (2008), das famílias que informaram suas despesas no momento do credenciamento no Cadastro Único, as despesas mais importantes eram com aluguel e alimentação, totalizando, aproximadamente, 60% do orçamento familiar. Os benefícios do Bolsa Família cobriam cerca de 17% dos gastos familiares, ou seja, não era capaz de suprir essas necessidades com alimentação e moradia.

Outra questão criticada foi a focalização do PBF. Para Yasbek (2004), o corte do público beneficiário pela linha de pobreza foi um dos pontos mais vulneráveis do programa, por "focar" nos mais pobres entre os pobres, promovendo seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação, pois excluiu famílias e pessoas que também estavam em condições de pobreza e vulnerabilidade e desconsiderou que condições de precariedade mais generalizadas exigiam ações mais globalizadas. Segundo Yasbek (2004):

a perspectiva compensatória e residual, centrada numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, configurou uma política social excludente, inspirada no "dever humanitário e solidário" e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais.

Por não se constituir num direito dos cidadãos que dele necessitam, ou seja, diferentemente de outros benefícios (como o Benefício de Prestação Continuada), ele é concedido conforme disponibilidade de recursos do Orçamento, ou seja, sua concessão não é garantida por lei a qualquer pessoa em estado de pobreza, fome e desnutrição. De acordo com a Lei N<sup>o</sup> 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Bolsa Família: "*O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes*". Assim, ele é pago apenas àqueles que o Ministério seleciona entre os mais necessitados, do total daqueles que o pleiteiam.

Também Rocha (2008) alerta para este aspecto: a submissão dos objetivos do programa ao orçamento é um forte indício de políticas públicas pobres. Ademais, tanto a definição das linhas da pobreza como o valor do benefício são decisões políticas sob responsabilidade do executivo, mas o executivo não tem padrões legalmente estabelecidos para estabelecer o valor e o reajuste.

Ademais, por ser uma política de Governo, pode ser cancelada a qualquer momento, desde que não seja mais visto como prioridade governamental (ZIMMERMANN, 2005 in SANTOS 2009).

No que se refere especificamente à questão de Segurança Alimentar, Takagi e Belik (2006) apresentam uma questão conceitual importante. De acordo com esses autores, o PBF, diante da fusão dos antigos programas de transferência de renda, passou a ser um programa de

renda mínima condicionada ao combate da pobreza e não um programa de acesso à alimentação.

Segundo Takagi e Belik (2006), diferentemente de uma Proposta de Segurança Alimentar e Nutricional, a proposta do Programa foi atender às famílias pobres por meio exclusivo da renda, conforme previsto em lei, não considerando, para a priorização, aspectos específicos de vulnerabilidade como a existência de crianças desnutridas, ou em situação de risco social, ou em situação de calamidades ou emergências<sup>98</sup>.

Nessas circunstâncias, de acordo com Takagi e Belik (2006), a vinculação que o Programa Cupom Alimentação buscava fazer com o Direito à Alimentação perdeu força, pois, além de passar a ser coordenado por outra pasta que não a da Segurança Alimentar, esta vinculação não foi incorporada no conceito do programa unificado, apesar de constar, na sua definição, que o objetivo do programa era combater a fome e a miséria. Desta forma, a criação do Bolsa-Família para esses autores, na prática, resultou na retirada do poder de definição do público prioritário das demais áreas, entre elas, os programas nutricionais e de Segurança Alimentar.

Na definição de 2006 do Programa, que hoje permanece a mesma, o Bolsa-Família não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas um programa autônomo de combate à pobreza:

o Bolsa-Família é o maior programa de transferência condicionada de renda já posto em prática no país. (...) O Programa articula três eixos específicos: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação; os programas complementares que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho e renda e alfabetização (TAKAGI; BELIK, 2006).

Levando em conta o cenário atual, algumas considerações acerca dessas observações de Takagi e Belik (2006) são importantes. Por um lado, diante da definição atual de Segurança Alimentar apresentada no capítulo inicial deste trabalho, o PBF pode mesmo ser

---

<sup>98</sup> Neste sentido, a fusão da área e Segurança Alimentar com a assistência social no âmbito do Governo Federal, e o surgimento do Programa Bolsa-Família com toda a sua força política, trouxeram um risco maior ainda para esta “perda de identidade” da política de Segurança Alimentar e Nutricional e de combate à fome; amenizada em parte pelo CONSEA, que, apesar de se tratar de uma instância de assessoramento e de consulta social, e não substituir a necessidade dos órgãos de execução e de articulação do governo, tornou-se fundamental para manter aceso, dentro do governo, o compromisso com a política de Segurança Alimentar e Nutricional como meta transversal e estratégica, ainda que em segundo plano.

julgado limitado. Por outro lado, o enfoque na questão da pobreza poderia potencializar a resolução deste problema, que é reconhecido como causa principal da fome no Brasil.

Para Almeida Filho et al. (2007), já que muitos dos beneficiários dos programas de combate à fome se encontram abaixo da linha da pobreza, o impacto que um programa destes pode ter é expressivo. Segundo os autores “essa dinâmica keynesiana pode introduzir algo novo e diferente para o Brasil. Com isso, seria possível ter no país uma lógica em que a política social fosse capaz de alavancar o desenvolvimento econômico, e não o reverso, como tem sido ao longo da nossa história”.

A falta de focalização do PBF baseada em aspectos específicos de vulnerabilidade criticada por Takagi e Belik (2006), poderia, nessas circunstâncias, até ser vista como algo positivo, se a evolução do programa demonstrasse a intenção de aumentar o acesso aos alimentos a toda a população em Insegurança Alimentar.

Observar os dados recentes do programa parece corroborar este tipo de avaliação.

O Bolsa Família se tornou o principal programa social do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o maior programa de transferência do mundo. Ao final do segundo mandato de Lula, em 2010, o programa atendiam a 12,8 milhões de famílias ou quase 50 milhões de brasileiros; em comparação aos 3,6 milhões de famílias do ano de 2003, quando o programa foi lançado (AGÊNCIA BRASIL, 2010).

O volume de recursos aplicados no programa, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mais do que quadruplicou, passando de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 13,4 bilhões (AGÊNCIA BRASIL, 2010).

No período mais atual, com a mudança do Governo Lula para o Governo Dilma, o programa permaneceu como prioridade de governo.

Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff lançou, no primeiro semestre do seu mandato, o programa Brasil Sem Miséria<sup>99</sup>, com o objetivo de superar a extrema pobreza no país até 2014. Apesar de o Plano estar organizado em três eixos: garantia de renda, para alívio

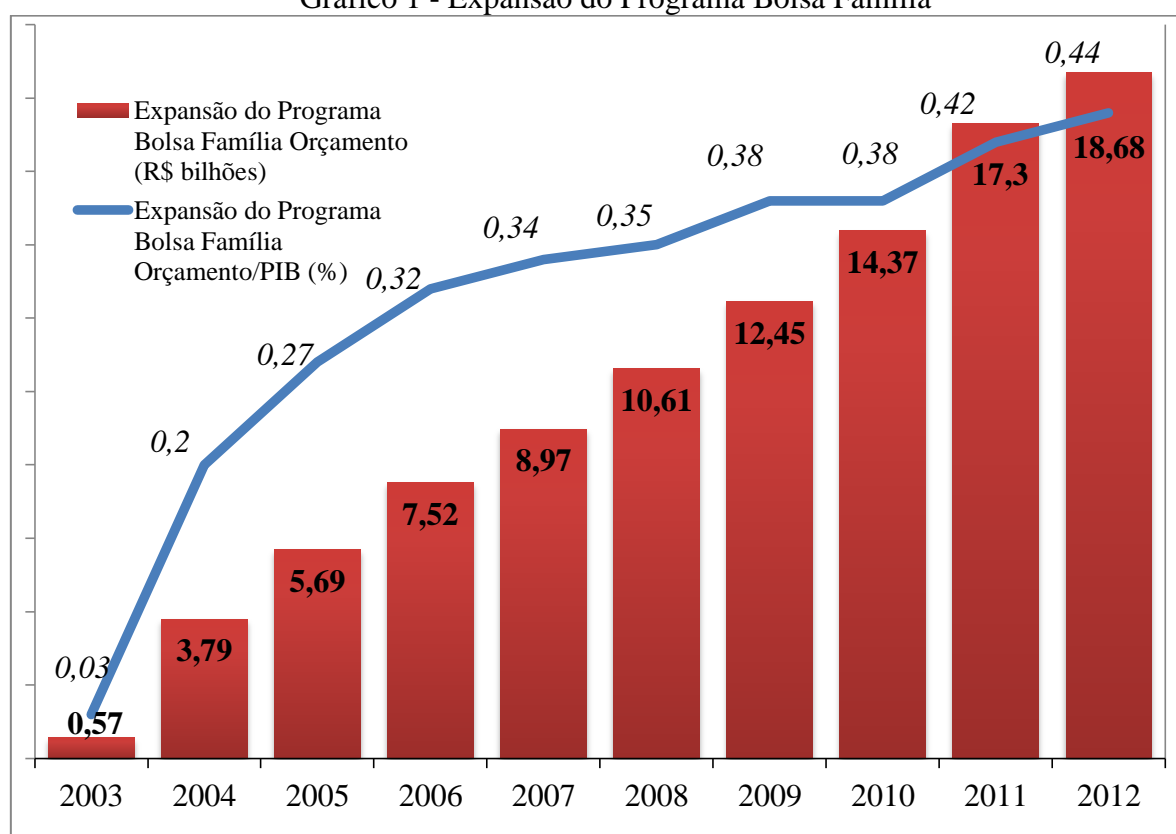
---

<sup>99</sup> Atualmente, no Governo de Dilma, a “Estratégia” Fome Zero ainda consta na lista de ações empreendidas pelo governo. No que tange ao acesso à alimentação, especificamente, constam os seguintes programas: Transferência de renda através do Bolsa Família; programas de alimentação e nutrição: Alimentação Escolar (PNAE), Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana/Hortas comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis; Incentivo Fiscal para o Programa de Alimentação do trabalhador (PAT) e redução de tributos visando à Desoneração da cesta básica de alimentos.

da situação de extrema pobreza; acesso a serviços para melhorar as condições de educação, saúde, assistência e cidadania das famílias que compõe o público-alvo; e inclusão produtiva para aumentar as capacidades e as oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres; o Bolsa Família continua a ser o principal programa, e os dados apresentados no Gráfico 1, a seguir, mostram que ele foi efetivamente incorporado pela atual presidenta.

O orçamento do Programa Bolsa Família aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46% do PIB. Os recursos adicionais destinaram-se ao reajuste dos benefícios, ao aumento do número de famílias beneficiárias e ao aumento da quantidade de benefícios por família, o que elevou o valor médio repassado às famílias do Programa. Em maio de 2012, o Bolsa Família atendia a 13,5 milhões de famílias (MDS, 2012).

Gráfico 1 - Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria a partir de MDS (2011).

Considerando toda a discussão apresentada, uma questão importante a ser avaliada passa a ser, então, o impacto que esta geração de renda pode ter sobre a Segurança Alimentar em termos de acesso aos alimentos.

No contexto atual, para que essa análise seja feita, parece ser fundamental levar em conta outro fator: o preço dos alimentos, especialmente quando se observa a sua tendência de

aumento desde o final da década passada, o impacto que este aumento pode causar sobre a aquisição de alimentos, e o quanto esse fator, por um lado, reforça a necessidade de aumento da renda (por meio, por exemplo, de programas como o Bolsa Família), visando manter a acessibilidade alimentar, mas, por outro, pode atuar no sentido de neutralizar esses esforços. Essa questão é explorada no próximo capítulo deste trabalho.

## **CAPÍTULO 4**

### **INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NOS ANOS 2000 E INSEGURANÇA ALIMENTAR**

Este quarto capítulo do trabalho visa identificar possíveis desdobramentos da inflação de alimentos, que se iniciou ao final da última década, sobre a situação de Insegurança Alimentar.

Assim, sua primeira seção procura mostrar que um aumento de preços dos alimentos pode ter impactos importantes sobre a Segurança Alimentar, já que, em conjunto com a renda, esse é elemento determinante da capacidade aquisitiva dos consumidores, sobretudo daqueles mais pobres.

A segunda seção discorre sobre alguns aspectos da crise de alimentos, procurando salientar que surtos de preço, como os que têm sido observados ultimamente, tornaram maiores os desafios políticos associados à redução da pobreza e a garantia da Segurança Alimentar, especialmente, porque a perspectiva é que esta variação seja algo estrutural e, portanto, de impacto no longo prazo.

Nesse contexto, ações que possam reduzir o impacto do aumento de preços sobre a acessibilidade alimentar são importantes. A terceira seção apresenta, então, as principais medidas recomendadas pelas organizações internacionais visando a este objetivo.

#### **4.1 O Impacto dos Preços sobre a Insegurança Alimentar**

A capacidade de aquisição dos alimentos é definida diretamente pela renda, com exceção dos casos em que há produção autossuficiente para consumo, o que justifica tanto os programas estruturais de geração de oportunidades econômicas, quanto os programas assistenciais para sua complementação.

Entretanto o próprio resultado desses programas está relacionado ao poder aquisitivo da população, que depende dos preços dos produtos disponíveis para a compra, e torna este fator extremamente relevante para a análise do acesso econômico a alimentação.

A questão da disponibilidade de alimentos deve ter em conta, portanto, seus preços relativos, "vis-a-vis" o poder aquisitivo dos salários ou outras formas de renda da população (MALUF *et al.* 1996). Isto porque, "*Os preços dos alimentos-salário definem os níveis de renda, os salários reais, o consumo e os níveis nutricionais da população*" (COUTO 2010, p. 296).

Segundo Couto (2010), os preços agrícolas são elemento instrumental da maior relevância para se efetivar uma política de Segurança Alimentar de cunho abrangente, visando, estrategicamente ao enfrentamento de questões de ordem estrutural.

A definição de Insegurança Alimentar engloba, portanto, a questão de assimetria da renda e o preço dos alimentos (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO 2010), sobretudo quando se considera seu conteúdo de dificuldade de acesso alimentar.

De acordo com Couto (2010), o mercado de *commodities*, categoria dentro da qual boa parte dos bens de consumo final da cesta básica alimentar se encaixa, caracteriza-se por estruturas peculiares de formação de preço, similares àquelas pertinentes aos mercados de bens de capital, o que coloca problemas específicos sobre a ótica da liquidez e do financiamento, levando a uma instabilidade endógena desses mercados, em um processo de formação de preços desses bens que tem perspectiva eminentemente especulativa.

Essa especulação com alimentos, ilustrada pela alta volatilidade dos preços dos bens de primeira necessidade, apresenta-se como um grande problema para os pobres, sejam eles dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento (BELIK, 2010).

Segundo Belik (2010), a oscilação dos preços agrícolas, comparada a outras *commodities*, vem se mostrando letal para aqueles que destinam parte importante da sua renda para a compra de alimentos e também para aqueles que dependem dos mercados de alimentos para a sua sobrevivência.

Por um lado, a elevação dos preços representa uma oportunidade para estimular, a longo prazo, investimento na agricultura, podendo contribuir para a segurança alimentar sustentável (FAO, 2011a). Contudo nem todos os agricultores são capazes de tirar vantagem dos preços mais elevados: apenas os grandes agricultores têm mais probabilidade de responder aos sinais do mercado e capturar a maior parte dos ganhos de preços no curto prazo (BANCO MUNDIAL, 2008).

Assim, os benefícios de preços elevados vão principalmente para os agricultores com um grande excedente comercializado, que não são os agricultores mais pobres. As pessoas mais pobres costumam comprar mais alimentos do que vendem, de forma que os preços elevados dos alimentos tendem a piorar a pobreza, a Insegurança Alimentar e a desnutrição (FAO, 2011a).

Nesse caso, nas áreas rurais nas quais a maioria dos pobres são consumidores de *commodities*, sobretudo grãos, o aumento dos preços dos alimentos básicos os tornam mais

suscetíveis ao aumento da pobreza; o mesmo ocorrendo nas áreas urbanas, nas quais a população é basicamente consumidora (BANCO MUNDIAL, 2008)<sup>100</sup>.

A volatilidade dos preços, por conseguinte, faz com que tanto pequenos agricultores, normalmente compradores líquidos de alimentos, quanto pobres consumidores, se tornem cada vez mais vulneráveis à pobreza: pois, como os alimentos representam uma grande parte de suas rendas, alterações de preços têm grandes efeitos sobre seus rendimentos reais (FAO, 2011a).

Como destacado pela própria FAO (2009), quanto mais pobres as famílias, maior a parcela de alimentos em suas despesas totais, e maior o impacto dos preços elevados em relação à erosão do poder de compra. O aumento do preço dos alimentos pode, inclusive, anular, em parte, o aumento da renda de determinada população (HOFFMANN, 1995).

Deve-se levar em conta que preços elevados dos alimentos reduzem a renda real dos grupos pobres no curto e médio prazo, e embora os salários tendam a se ajustar com o tempo, evidências empíricas mostram que eles, normalmente, não atenuam o impacto total dos aumentos de preços ou são lentos na resposta a este aumento (BANCO MUNDIAL, 2008).

Como demonstrado por relatório da FAO (2011a), mudanças grandes de preços de curto prazo podem ter, a longo prazo, implicações também sobre o desenvolvimento. Esta organização reforça o impacto que isto pode ter, especialmente, sobre a alimentação na infância, à medida que as oscilações de preço podem reduzir o consumo infantil de nutrientes essenciais, levar à uma redução permanente da capacidade de ganhos futuros, aumentar a probabilidade futura pobreza e retardar, assim, o processo de desenvolvimento econômico.

A volatilidade dos preços dos alimentos, de acordo com o Banco Mundial (2008), pode afetar negativamente o desenvolvimento humano, mormente em quatro dimensões: ao causar aumento da pobreza, a pioria da nutrição, reduzir a utilização de serviços de educação e saúde, e esgotar os recursos produtivos dos pobres, enfraquecidos por uma alimentação deficiente. Também esta organização ressalta os impactos desse fator sobre a primeira infância, visto que a deficiência alimentar diminui as habilidades cognitivas e de aprendizagem. Além disso, crianças que são retiradas da escola em tempos de dificuldades raramente retornam à sala de aula, e as famílias podem ter grande dificuldade em reconstruir os seus meios de subsistência, de forma que as perdas podem ser irreversíveis.

---

<sup>100</sup> Também segundo o FMI (2008), as pessoas urbanas pobres juntamente com os pequenos agricultores são os mais afetados pela inflação do preço dos alimentos, porque dependem de compra de alimentos para o seu abastecimento alimentar.



Confrontadas pelos preços mais altos, as famílias se tornam incapazes de pagar pela comida, o que gera também impactos indiretos sobre a qualidade de sua nutrição, à medida que, por exemplo, as mulheres tentam se inserir ainda mais intensamente no mercado de trabalho restando menos tempo para o cuidado e a alimentação (incluindo amamentar) necessários para as crianças; que se reduz a utilização dos serviços de saúde complementares devido aos seus custos implícitos e explícitos; ou mesmo que gastos simples, como água e sabão, necessários para uma boa higiene, se tornam impagáveis (BANCO MUNDIAL, 2008).

Para Burity et al (2010) a alta dos preços dos alimentos é a face mais visível de um conjunto de fatores que vêm, historicamente, promovendo a exclusão social e a sistemática violação do DHAA de expressivos contingentes populacionais.

O impacto imediato do preço dos alimentos sobre o número de pobres e a profundidade da pobreza em cada país vai depender dos padrões de consumo dos pobres (se são produtores ou consumidores dos produtos cujos preços estão aumentando), da localização e do preço com que eles se deparam (BANCO MUNDIAL, 2008).

Mas, de toda forma, no padrão alimentar e nutricional das populações, este impacto se magnifica em países de “Terceiro Mundo”, diante da assimetria em termos de distribuição de riqueza e de renda (COUTO, 2010), especialmente porque, neles, estão as pessoas mais pobres do mundo, que já gastam entre 60 e 80% de seu mísero orçamento em alimentação (FAO, 2012).

Com o aumento dos preços dos alimentos, os pobres, que já são mais susceptíveis à desnutrição, tornam-se ainda mais sujeitos a serem afetados, conforme demonstra estudo de Gwatkin et al. (2007 in Banco Mundial, 2008), para quem na maioria dos países, as taxas de baixo peso entre o quintil mais pobre são o dobro ou ainda mais do que os entre os ricos.

Assim, nesses países, as variações drásticas dos preços, especialmente a alta, constitui uma grande ameaça para a Segurança Alimentar, e a população pobre é a mais gravemente afetada (FAO, 2011b). Há vários dados que podem demonstrar esta realidade: a proporção de pessoas nos países subdesenvolvidos que passavam fome entre 2005-2006 se manteve estável em torno de 16%, a despeito da significativa redução da extrema pobreza, o que se deve, em parte, ao aumento do preço dos alimentos, que tornou a redução da fome muito mais difícil.

Segundo o Banco Mundial (2008), os países onde o aumento dos preços dos alimentos é mais difícil de ser combatido são também aqueles nos quais se observam altos níveis de desnutrição pré-existentes.

No Brasil, Delgado (1990 in COUTO, 2010) assinala que a assimetria da distribuição de renda, que descobre uma população regularmente carente de Segurança Alimentar, torna-se ainda pior na situação decorrente da instabilidade de preços dos alimentos.

Em diversos estudos, pode-se observar o impacto negativo do aumento de preço sobre a capacidade de consumo da população, incluindo as condições de acesso aos alimentos.

Castro (1984), por exemplo, menciona o impacto da inflação no fim dos anos 50: nos anos de 1956 a 1959, o custo de vida aumentou nos seguintes índices 20,8, 16,0, 14,9 e 39,1%, ou seja, um aumento do custo de vida de cerca de 40% no ano de 1959, aumento capaz de consumir inteiramente as disponibilidades das classes assalariadas, levando-as a um regime de terríveis restrições pela perda do valor aquisitivo dos seus salários. De acordo com este autor: “*o povo sentiu em sua carne os efeitos funestos da inflação*” nesse período, pois, em 1959, o valor aquisitivo da moeda caiu a 35 vezes menos do que era em 1914, início da Primeira Guerra Mundial.

Lavinas (1998) recorreu a indicadores de preços de alimentos e de renda como parâmetros de acessibilidade alimentar, num estudo da evolução dessa acessibilidade, feito nos anos 90. O estudo converteu o valor do salário mínimo em calorias, de modo a observar o consumo alimentar e de energia/mês facultado pelo salário, para o período entre os meses de janeiro de 1990 e de 1998, e os resultados indicam que o valor do salário mínimo era insuficiente para alimentar uma família padrão (LAVINAS, 1998)<sup>101</sup>.

Os níveis de inflação atingiram mais de 2.000% em 1993 e 1994. Os resultados demonstraram que, entre janeiro de 1990 e meados de 1994, o indicador do poder de compra do salário mínimo, em relação à cesta básica, oscilou excessivamente, devido à inflação e aos reajustes salariais decorrentes da correção monetária, variando de 40% a 140%. Logo após a implantação do Real, em função do impacto de efeito inflacionário da mudança da moeda, observou-se a pior razão preço da cesta básica/salário mínimo, sendo que a aquisição de uma cesta básica consumia mais do que a totalidade de um salário mínimo entre junho de 1994 e maio de 1995. A partir do segundo semestre de 1994, com o progressivo controle inflacionário, verificou-se uma tendência à melhoria da acessibilidade alimentar, crescentemente favorável ao poder de compra do salário, que perdurou até o final de 1997,

---

<sup>101</sup> A opção metodológica foi pela utilização do acompanhamento dos preços dos alimentos da cesta básica do Decreto-Lei 399/38, realizado mensalmente pelo DIEESE, em 15 capitais, e seu cruzamento com a renda individual medida pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME, e do mesmo modo, com o salário mínimo. O cruzamento dos preços da cesta básica e do salário mínimo foi realizado para uma série mensal de janeiro de 1990 até abril de 1998, para 15 capitais brasileiras (PESSANHA, 1998).

mas no início de 1998, ocorreu a reversão desta tendência, com a elevação do preço da cesta básica.

No período mais recente, no Governo Lula, o aumento do salário mínimo<sup>102</sup> e os programas de transferência de renda, em especial, o Bolsa Família, tornaram-se aspectos facilitadores da acessibilidade alimentar. Contribui para isso, também, o maior controle da inflação: a inflação média anual do governo Lula até 2009 foi mais de um terço (37%) menor que a dos oito anos de FHC; permitindo que, em 2009, com um salário mínimo, fosse possível comprar mais que duas (2,2) cestas básicas<sup>103</sup>, enquanto, em 2003, este valor era suficiente para aquisição de pouco mais de uma cesta básica (1,5) (DIEESE, 2010).

Entretanto, a partir de 2008, um fator passou a ameaçar esses ganhos: um aumento substancial de preços os alimentos, tema a ser abordado na próxima seção deste capítulo.

#### **4.2 A crise de Alimentos dos anos 2000**

A partir de 2008 observou-se o que vem sendo chamado de “crise mundial dos alimentos”. Esta “crise” vem sendo atribuída ao aumento expressivo do preço de produtos alimentícios (trigo, milho, arroz, leite, carne, soja etc.) (BURITY et al, 2010).

De acordo com a FAO (2011), o atual mercado de alimentos se mostra fortemente turbulento, em contraste com a situação que caracterizou os últimos 25 anos do século XX, nos quais os preços dos cereais permaneceram praticamente estáveis na comparação mês a mês, embora tenham registrado tendência de queda no longo prazo.

Segundo a FAO (2009), esta tendência de queda real dos preços dos alimentos dos últimos 25 anos parecia ter chegado ao fim, quando os preços mundiais começaram a subir em 2006, e isso se transformou em uma onda de inflação dos preços em 2007 e 2008.

O preço dos grãos mais que dobrou entre janeiro de 2006 e junho de 2008. Mais do que 60 % deste aumento ocorreu desde janeiro de 2008, quando os preços básicos dos grãos aumentaram ainda mais, com média mensal de duplicação dos preços do trigo, aumento de 165 % para os preços de óleo de soja desde janeiro de 2006 (tendo dobrado entre janeiro e maio de 2008) e de 200% no preço do arroz entre janeiro e abril de 2008 (BANCO MUNDIAL, 2008). O aumento coincidiu com preço recorde do petróleo e dos preços dos fertilizantes (FAO, 2009).

---

<sup>102</sup> Um aumento de 155% de janeiro de 2003 a janeiro de 2010.

<sup>103</sup> Atualmente, o salário mínimo é capaz de adquirir a quantidade de 2,24 Cestas Básicas, a maior registrada desde 1979 (DIEESE, 2012).

Considerando o período que vai de 2005 a 2008, de acordo com dados da FAO (2011), os preços mundiais de alimentos básicos subiram aos níveis mais altos em 30 anos.

O relatório do FMI (2008) identificou a economia global no momento de maior flutuação de preços das commodities desde o início dos anos 70. Enquanto a inflação de alimentos nas economias avançadas foi relativamente baixa (abaixo de 3%), foi quase 10% para os países em desenvolvimento, e teria sido maior na ausência de subsídios alimentares. A taxa de inflação mediana de 12 meses dos preços dos alimentos, para uma amostra de 120 países não-OCDE, subiu de 10% no final de 2007 para 12% no final de março de 2008, quase o dobro da média dos preços dos alimentos para a taxa de inflação de 2006.

Embora vários observadores atribuam diferentes graus de importância às causas da crise, existe um forte consenso relativo de que múltiplos fatores tiveram um papel importante para o aumento de preços (FAO, 2012c).

Estes fatores incluiriam, de acordo com a FAO (2011a), choques climáticos, como a seca na Austrália (2005-07), em que a produção e comércio de trigo se reduziram; políticas para promover o uso de biocombustíveis (tarifas, subsídios e níveis obrigatórios de uso), que aumentaram a demanda por óleos de milho e outros vegetais; depreciação do dólar dos Estados Unidos (EUA); o crescimento econômico de longo prazo em vários grandes países em desenvolvimento, aumentando a demanda, inclusive por carne e, portanto, a alimentação destinada aos animais; o aumento dos custos de produção (por exemplo, bombas de irrigação, máquinas); a elevação dos preços de petróleo e fertilizantes que levou à elevação dos custos de transporte; crescimento mais lento da produção de cereais, especialmente do arroz e trigo, durante os últimos 20 anos, como um resultante de baixo investimento nas últimas três décadas; aumento da demanda em mercados futuros de commodities como resultado de especulação e diversificação de carteira; baixos níveis de estoques, causados em parte por alguns dos fatores acima referidos; políticas comerciais, como a proibição de exportação e compras agressivas por parte dos governos.

Esses mesmos aspectos são apontados pelo Banco Mundial como causadores da crise em uma série de estudos e relatórios que tratam do tema.

Apesar de não ser objetivo desta tese, avaliar a pertinência e a relevância de cada um dos fatores apontados como causadores da crise, porque isto, por si só, constituiria conteúdo suficiente para o desenvolvimento de um trabalho, é importante mencionar que os principais aspectos aqui arrolados pela FAO (2012c) e que também fazem parte da maioria das referências sobre o tema, podem levar à ideia errônea de que o problema da crise de alimentos

se coloca como uma “simples” questão de oferta, e que, para isso, bastaria aumentar os investimentos na agricultura que o problema estaria resolvido.

A realidade, entretanto, parece ser um pouco mais complexa do que a analisada sob essa perspectiva. Isto porque o problema de aumento de preços dos alimentos não parece estar somente relacionado aos custos de produção, a outros fatores que definem a oferta desses produtos como o clima, ou a um desequilíbrio do mercado, tenha ele sido provocado por uma redução da oferta ou aumento da demanda.

O próprio Banco Mundial (2008) reconhece que, apesar da evidência empírica ser escassa, tem havido um consenso, entre os analistas de mercado, de que decisões políticas têm sido uma das principais impulsionadoras dos aumentos dos preços dos alimentos.

Esse aspecto é bastante explorado na abordagem de George (1986). Para a autora, é necessário analisar o papel das corporações internacionais do agronegócio, poderosos negociadores, cujos interesses são a especulação com as *commodities* alimentares e a manipulação dos preços.

George (1986) menciona que o mercado é visto de forma “mítica”, como um tipo de majestade cibernética, que determina preços mediante forças inexoráveis de oferta e demanda e no qual as funções de comprar e vender são realizadas por milhões de pessoas expressando seus desejos; enquanto, na verdade, a grande maioria dos produtores e consumidores não tem interferência sobre o funcionamento do mercado de alimentos.

Para George (1986), portanto, a ideia expressa no termo “os preços sobem”, leva ao entendimento errôneo de que isso ocorre sem que haja ação humana envolvida em sua subida, enquanto, realmente, é essa ação que a determina e pode levar, inclusive, ao que a autora chama de escassez induzida. A autora relata que este não é um fenômeno novo, pois hoje, assim como no passado, a natureza das políticas de alguns governos pode produzir abundância ou escassez. Um exemplo disso refere-se à crise alimentar dos anos 70, na qual, segundo George (1986), o governo dos EUA tinha todas as informações sobre a escassez e poderia ter aumentado a oferta de alimentos, mas escolheu não agir.

De acordo com George (1986), desde a crise dos anos 70 ficou claro que os preços podem flutuar em um curto espaço de tempo, mas isto não é efeito natural do mercado.

Fenômenos como o aumento do preço do petróleo, por exemplo, na opinião da autora, apenas refletem interesses de determinadas nações, mas não justificam o aumento de preços. Novamente, ela cita a década de 70, a fim de demonstrar que, apesar de ter sido atribuído ao aumento do petróleo uma das causas do aumento de preços da época, foi comprovado que eles poderiam variar bem mais e, ainda assim teriam uma contribuição muito pequena, de cerca de

1 ou 2% no aumento dos custos, e explicariam bem pouco da inflação de alimentos do período.

Assim, toda essa discussão remete à importante questão, de que medidas que visem a um equilíbrio dos mercados, especialmente resultando em um aumento de oferta, podem não levar a um nível de preços mais baixos no futuro, tanto quanto não são capazes de resolver a questão da privação alimentar no mundo, porque, assim como a fome no mundo não é causada pela falta de alimentos, a crise alimentar relacionada ao aumento dos preços também não é.

A própria FAO reconhece que a crise de alimentos moderna, assim como a crise alimentar dos anos 1970, não ocorreu em decorrência da escassez de alimentos, pois há alimentos suficientes e meios disponíveis para levar comida para eventuais zonas deficitárias. O problema, conforme já explicitado aqui, de acordo com a organização, refere-se à dificuldade de acesso por uma massa de população que vive na pobreza, em um mundo globalizado, no qual as crises tornam-se crises globais (FAO, 2012c). De acordo com informações da FAO, em abril de 2008, 37 países estavam à beira de uma crise alimentar grave, e a ONU foi a público alertar que, se nada fosse feito, faltariam alimentos para milhões de pobres no mundo por incapacidade de acesso (BURITY et al, 2010).

Numerosos estudos realizados durante a crise de segurança alimentar 2007-2008 analisaram o impacto dos preços elevados dos alimentos. Um dos principais pontos que emergiram destes trabalhos foi o aumento de população subnutrida. Uma previsão do FMI (2008) estimou que a proporção de desnutridos poderia subir rapidamente acima dos 40% atuais da população total dos países subdesenvolvidos em razão do aumento dos preços dos alimentos. As estimativas da FAO mostram que o número total passou de 850 milhões, em 2006, para mais de um bilhão em 2009. Outro ponto importante foi o aumento do número de pessoas na pobreza: o Banco Mundial estimou que cerca de 50 milhões de pessoas se tornaram pobres em 2008 por causa dos preços elevados dos alimentos (FAO, 2012c).

Dessa forma, os surtos de preço dos alimentos elevaram grandemente os desafios políticos associados à redução da pobreza e a garantia da segurança alimentar (FMI, 2008).

A crise, além de ter sido responsável pelo aumento do número de pessoas afetadas pela fome, ameaça a obtenção da meta que está entre os Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio de reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com este problema<sup>104</sup> (BURITY et al., 2010).

Para os países de baixa renda e altamente dependentes de importação, a elevação dos preços dos alimentos e uma conta maior de importação tornaram-se um grande desafio, particularmente para aqueles com pouca disponibilidade de divisas e alta vulnerabilidade à Insegurança Alimentar (FAO, 2009).

No Brasil, com a subida internacional do preço dos alimentos, o tema Segurança Alimentar passou a ganhar ainda mais destaque, diante do temor de que uma escalada inflacionária dos preços dos alimentos corroesse os ganhos de renda das camadas mais pobres da população e promovesse um retrocesso nos ganhos proporcionados pela elevação do emprego, melhoria dos salários e políticas sociais do Governo Lula (ORTEGA, 2010).

O encarecimento dos alimentos nos mercados mundiais se refletiu na taxa de inflação interna do país e em 2007, por exemplo, a taxa de inflação de 4,46%, caso extraída a parcela correspondente aos alimentos, seria cerca de 35% menor (FECOMERCIO, 2012).

Ainda assim, o Brasil é considerado como um dos países no qual foi possível, até certo ponto, amortecer o impacto da crise alimentar, em decorrência de seguidas “super-safras” e do conjunto das políticas públicas.

De acordo com a FAO (2011a), o Brasil esteve entre os países que utilizaram uma combinação de restrições de comércio, políticas sociais e outras ações, implicando gastos que muitos países não seriam capazes de pagar, especialmente durante uma crise. Isso permitiu certa proteção do mercado de alimentos em relação à turbulência internacional.

Conforme pode ser observado no Gráfico 2, o país esteve entre os países nos quais, pois, mesmo com o aumento de preços, ocorreu uma diminuição da subnutrição (FAO, 2011a).

O problema é que, apesar da resistência de alguns países, a crise tem sido cada vez mais identificada como de caráter estrutural.

De acordo com documento do Banco Mundial (2008), o aumento observado nos preços dos alimentos não é esperado como um fenômeno temporário, mas susceptível de persistir no médio prazo (BANCO MUNDIAL, 2008).

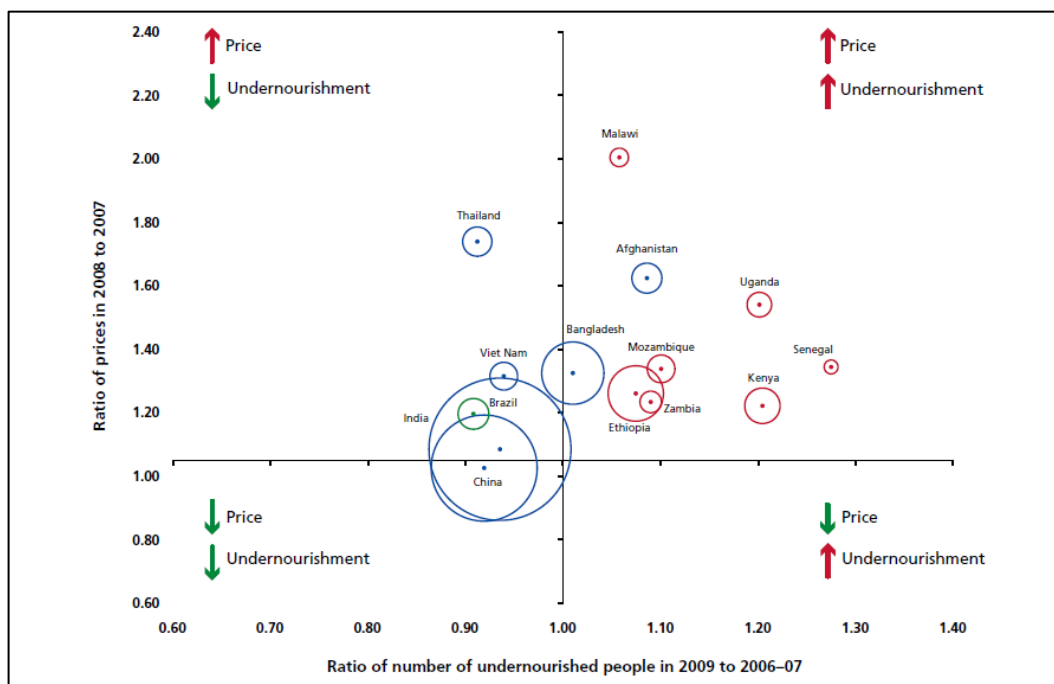
As próprias estimativas da FAO indicam que os preços domésticos de alimentos têm se mantido relativamente superiores aos de níveis anteriores ao período de alta (COUTO,

---

<sup>104</sup> Mesmo que a meta fosse atingida até 2015, cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento ainda estariam desnutridos, de acordo com a FAO (2011a).

2010), e diversos documentos desta organização (FAO, 2011; FAO, 2011a; FAO, 2012; FAO 2012b) demonstram a elevação e a volatilidade de preços como tendência para o longo prazo.

Gráfico 2 – Taxa de resistência ao choque de preços em diferentes países



Fonte: FAO (2011a).

Obs.: O tamanho dos círculos é proporcional ao número de desnutridos em 2008; os países africanos são demonstrados em vermelho, os latino-americanos em verde e os asiáticos em azul

Os preços, após um pico em junho de 2008, caíram cerca de 33% em seis meses, em meio a uma crise financeira e bancária que levou a economia global à recessão (FAO, 2011). Quando isto ocorreu, houve a expectativa de uma estabilização, embora, provavelmente, a um nível mais elevado do que antes da subida. Entretanto a retração foi de curta duração e em meados de 2010, eles começaram novamente a aumentar rapidamente, revelando sua volatilidade e renovando as preocupações acerca de sua alta (FAO, 2011a).

Em 2010, o preço dos grãos subiu 50% e continuou a subir em 2011 (FAO, 2011). Dados da FAO (2012) indicam que o índice de preços dos alimentos desta organização subiu, em dezembro de 2010, mais do que o nível mais alto de 2008 para diversos produtos, tais como açúcar, óleos e gorduras.

Em janeiro de 2011, o índice de preços da FAO registrou uma alta de 3,4% em relação a dezembro de 2010, e foi o nível mais alto (em termos reais e nominais) desde quando a organização começou a medir os preços dos alimentos em 1990 (FAO, 2012b). Ao final de 2011, embora os preços dos alimentos tenham se reduzido um pouco, mantiveram-se maiores e mais voláteis que no ano anterior (FAO, 2012).



Em junho de 2012, o novo diretor-geral da FAO, o brasileiro José Graziano da Silva, em seu primeiro discurso à frente da organização, reforçou a previsão de aumento estrutural dos preços, ao afirmar que eles devem permanecer elevados por vários anos, como um desequilíbrio não temporário, e destacou a importância desta questão, classificada como “das mais urgentes, à qual se deve ter uma atenção particular” (FOLHA.COM, 2011).

Em uma projeção realizada pela OCDE, a FAO (2011a) previu que os preços do arroz, milho, trigo e sementes oleaginosas, nos cinco anos entre 2015-2016 e 2019-2020, serão maiores em termos reais cerca de 40, 27, 48 e 36% respectivamente do que foram entre os cinco anos de 1998-1999 e 2002-2003.

Dados do Banco Mundial (2008) observados pela Tabela 1, mostram expectativa de preços moderados, mas não uma queda para níveis historicamente baixos observados na última década.

Tabela 1: Índice de Projeção Real de Preços de Alimentos (2004=100)

<b>Preços reais</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
milho	141	179	186	176	155
trigo	157	219	211	204	157
arroz	132	201	207	213	192
soja	121	156	150	144	127
óleo de soja	138	170	162	153	119
açúcar	135	169	180	190	185

Fonte: Banco Mundial (2008).

E essas perspectivas tem se confirmado. No relatório da FAO (2012a) mais recente sobre o tema, Graziano da Silva alerta que a inflação dos preços dos alimentos tem sido superior à inflação geral em quase todos os países, o que tem impactado diretamente sobre a população mais pobre.

Dessa forma, sobretudo nesses países, torna-se extremamente importante a implementação de ações que possam reduzir o impacto do aumento de preços sobre a acessibilidade alimentar. Neste sentido, a próxima seção deste capítulo apresenta as principais medidas recomendadas por algumas organizações internacionais visando a este objetivo.

### **4.3 Medidas para Redução do Impacto do Aumento de Preço dos Alimentos sobre a Insegurança Alimentar**

A crise de alimentos, iniciada em 2008, e o crescimento do número de pessoas subnutridas, medido pela FAO, deram novo destaque para o tema da Segurança Alimentar (Insegurança Alimentar) e têm estimulado diversas iniciativas internacionais que objetivam estudar e encontrar alternativas para lidar com o problema.

O panorama incitou a formação de uma Força-Tarefa pela ONU, a partir de julho de 2008, para conter a “Crise de Segurança Alimentar”. Após cinco anos consecutivos de preços dos alimentos instáveis e, muitas vezes, subindo, a ponto de atingir atualmente níveis recordes, a ONU também tornou o tema objeto da realização do Dia Mundial da Alimentação de 2011 (FAO, 2012a).

Reconhecendo a grande ameaça que oscilações de preços dos alimentos representam para as pessoas mais pobres, em 2011, a comunidade internacional, liderada pelo G20, passou a buscar formas de gestão sobre a volatilidade internacional do mercado de *commodities* de alimentos, em um movimento de concordância entre as maiores economias do mundo de que qualquer estratégia dirigida para esse fim deveria ter a proteção de países e grupos vulneráveis como a sua principal prioridade (FAO, 2011).

A FAO, por sua vez, tem enfrentado o problema por diversos meios: ajudou a distribuir importantes insumos, como sementes e fertilizantes para os agricultores pobres em cerca de 90 países mais afetados pela volatilidade dos preços; em 2010, atuou em parceria com os governos por meio de programa que contou com cerca de 5 bilhões de dólares para investimento pelos bancos de desenvolvimento para a agricultura e entregou 800 milhões de dólares em assistência emergencial e de cooperação técnica em mais de 70 países; em conjunto com a OCDE, liderou uma equipe de organizações internacionais na preparação de uma série de recomendações para o G20 sobre como gerir a volatilidade dos preços dos alimentos, de modo a proteger os mais vulneráveis; passou a monitorar e analisar as causas da volatilidade dos preços dos alimentos em nível global e nos mercados nacionais; e tem promovido uma série de seminários regionais e sub-regionais para ajudar os países a tomar decisões e elaborar planos de ação nacionais (FAO, 2011).

Nesses encontros e relatórios, diversas medidas foram indicadas buscando amenizar o impacto do aumento de preços.

A FAO (2011a) destaca a importância da abordagem dupla, que visa tanto melhorar o acesso e a produção de alimentos no curto prazo, quanto a realização de melhorias com impactos de longa duração na Segurança Alimentar.

No longo prazo, as sugestões da FAO mantêm o viés de incentivo ao aumento da produção como a solução para os problemas de insegurança alimentar, e as medidas sugeridas são, de forma generalizada, voltadas para o cultivo e em defesa da não intervenção nos mercados.

A FAO sugere que o investimento na agricultura e fortalecimento dos agricultores continuam fatores chave para fornecer acesso contínuo à alimentação para todos e reduzir a vulnerabilidade à volatilidade de preços e desastres naturais como a seca (FAO, 2011a).

O investimento na agricultura aparece como fator crítico para o desenvolvimento sustentável da Segurança Alimentar no longo prazo, e a ele é atribuída a capacidade de melhorar a competitividade da produção nacional, contribuir para que os agricultores possam aumentar seus lucros e tornar os alimentos mais acessíveis para os pobres. Neste sentido, a FAO (2011a) incentiva meios de irrigação mais eficazes, melhores práticas de gestão agrícola e sementes desenvolvidas por meio de pesquisa agrícola como formas de reduzir riscos de produção voltadas para os agricultores, especialmente, os pequenos, e que poderiam reduzir a volatilidade dos preços.

Além da maior produtividade na agricultura, a estratégia de Segurança Alimentar defendida pela FAO (2011a) é baseada na combinação de uma maior abertura ao comércio e maior previsibilidade, indicadas como medidas mais eficazes do que outras estratégias. De acordo com a FAO (2011a), políticas comerciais restritivas poderiam resultar em aumento da volatilidade de preços doméstica, enquanto políticas governamentais mais previsíveis e que promovam a participação do setor privado no comércio em geral poderiam diminuir a volatilidade dos preços (FAO, 2011a).

Ademais, a FAO (2001) questiona a intervenção dos governos no mercado de alimentos, à medida que, de seu ponto de vista, isso prejudicasse a concorrência e desestimulasse o setor privado. Isto valeria também para a possibilidade, frequentemente invocada, de criação de um estoque de alimentos internacionalmente para intervir nos mercados e estabilizar preços, classificada pela organização como de valor duvidoso, onerosa e de difícil operacionalização.

No curto prazo, as medidas da FAO (2011a) são direcionadas para a acessibilidade alimentar.

A organização aponta, sobretudo, ações de proteção e assistência direcionadas para pessoas mais vulneráveis, implementadas, considerando seu custo-benefício, como intervenções importantes e eficazes na redução das consequências negativas da volatilidade dos preços.

As redes de seguridade social são classificadas como cruciais tanto para aliviar a insegurança alimentar mais rapidamente, quanto para, a longo prazo, proporcionar uma base para o desenvolvimento (FAO, 2011a).

Os programas de proteção social, de acordo com a FAO (2012d), têm se constituído cada vez mais como importantes movimentos contra cíclicos sobre os efeitos da volatilidade dos alimentos. Estes programas desempenham, segundo a Organização, um papel triplo na resposta ao aumento dos preços alimentares: evitam um aumento da pobreza e da desigualdade; ajudam as famílias a manter o acesso aos alimentos e serviços essenciais de saúde e educação; e ajudam a manutenção do equilíbrio social (FAO 2012d).

Nesse sentido, as principais medidas recomendadas são a transferência de dinheiro, cupons de alimentos e distribuição de alimentos em espécie<sup>105</sup>. De acordo com a FAO (2012d), há evidências de que as famílias que recebem transferências sociais gastam mais com alimentos e tendem a experimentar menos fome, levando a um aumento na Segurança Alimentar. As redes de segurança também têm impactos econômicos mais amplos, com benefícios se espalhando para a economia local, por meio do aumento das atividades produtivas pelas famílias. Além disso, categorias vulneráveis, como crianças, que recebem transferências sociais, tendem a ser, geralmente, mais nutridas, com benefícios de longo prazo (por evitar interrupções temporárias na ingestão de alimentos essenciais sem os quais pode ocorrer redução permanente da capacidade cognitiva).

Assim como a FAO, o FMI também definiu medidas recomendadas para o enfrentamento da crise de alimentos. Sob a justificativa de promover eficiência e política fiscal sólida, e evitar efeitos internacionais negativos, o relatório do FMI (2008) defendeu que os preços das *commodities* deveriam ser repassados aos consumidores e produtores, pois seu repasse integral para os mercados domésticos aumentaria a eficiência alocativa, criaria proteção de finanças públicas de custos excessivos e volatilidade, e mitigaria a volatilidade dos preços mundiais.

Diante do reconhecimento de que esse repasse de preços ao consumidor tem efeitos significativos sobre a pobreza, visto que pode resultar em quedas significativas na renda real

---

<sup>105</sup> Subsídio de alimentação universal não é recomendado, porque é classificado, geralmente, como caro, difícil de remover e por não ser bem direcionado aos pobres (FAO, 2012d).

das famílias, especialmente para famílias de baixa renda, em contrapartida ao repasse, foram sugeridas análises de impacto social e da pobreza, a serem utilizadas sempre que possível, no propósito de identificar grupos vulneráveis e medidas de compensação (FMI, 2008).

Destarte, esse relatório do FMI (2008) recomenda os programas de transferência de renda como de potencial muito mais eficiente e eficaz de atingir os pobres do que, por exemplo, diminuições de impostos e subsídios de preço, já que estas medidas poderiam proteger os mais vulneráveis sem apresentar outros impactos. Ampliar a cobertura de medidas específicas, tais como distribuição de alimentos ou programas de merenda escolar, também são indicadas como eficazes em alcançar famílias carentes (FMI, 2008).

O FMI (2008) recomenda que a cobertura desses programas seja expandida, considerando a adoção de métodos simples de segmentação focados, por exemplo, em características geográficas das regiões mais pobres, categorias de populações mais vulneráveis como os deficientes e idosos que vivem sozinhos, reduções fiscais e subsídios a produtos consumidos principalmente pelos pobres.

Da mesma forma que para o FMI e a FAO, para o Banco Mundial (2008), as redes de proteção social bem desenhadas e implementadas seriam a melhor forma de abordar as implicações de aumentos de preços sobre a pobreza. Outras abordagens, tais como redução de impostos ou aumento de subsídios, seriam mais caras e teriam eficiência e impactos fiscais indesejáveis.

Para o Banco Mundial (2008), as respostas políticas devem ser escolhidas com base no contexto específico do país, pois há diferenciação em termos comerciais, de produção, de padrões de consumo e ainda mais na capacidade para responder à crise. Assim, o tamanho e as características dos grupos da população afetada pelo aumento dos preços dos alimentos serão diferentes em cada realidade.

Nessa direção, a primeira etapa recomendada pelo Banco Mundial (2008) é a realização de um diagnóstico para determinar a extensão do aumento do preço dos alimentos, considerando que, para as famílias, o impacto será maior para aquelas que alocam uma grande percentagem do seu orçamento em alimentos.

Desse modo, de acordo com o Banco Mundial (2008), a resposta, no curto prazo, vai depender da avaliação de quais os programas são adequados, estão funcionando razoavelmente bem, e tem logística e financiamento passíveis de rápida expansão, sendo que, muitas vezes, uma resposta de curto prazo adequada exigirá um compromisso com a qualidade da implementação e segmentação.

O Banco Mundial (2008) avalia a segmentação da pobreza como apropriada, porque os pobres são os mais afetados pelo aumento do preço dos alimentos e gastam, proporcionalmente, mais em alimentos e cereais, de forma que um aumento no preço destas *commodities* tem sempre um impacto maior em seu orçamento, que já é bastante reduzido.

De acordo com o Banco Mundial (2008), qualquer forma de direcionamento é preferível à não segmentação. Neste sentido, fatores que regem a escolha dos métodos de segmentação e sua implementação em "tempos normais" são pertinentes para dar resposta aos crescentes preços dos alimentos e vários métodos diferentes podem, não raro, ser utilizados, tais como estado nutricional ou fatores de risco, área geográfica, características demográficas e baixo índice salarial. Mais uma vez, dentre os programas sociais que envolvem esta seletividade, são citados cupons de alimentação, distribuição de alimentos em espécie e transferências monetárias.

Contudo, segundo o Banco Mundial (2008), os Cupons de Alimentação têm custos administrativos ligeiramente mais elevados do que as transferências monetárias; enquanto a distribuição de alimentos em espécie é mais adequada nos seguintes casos: mercados que funcionam mal, quando a assistência estrangeira só está disponível desta forma, ou há necessidade de movimentação dos estoques de grãos.

Assim, os programas de transferência de renda com público alvo definido aparecem como melhor opção, dentre o conjunto de programas que são indicados como respostas de curto prazo (BANCO MUNDIAL, 2008).

Para os países que já têm programas de transferências de renda, usá-los como parte da resposta ao aumento preços dos alimentos é natural, seja aumentando o benefício e/ou ampliando a cobertura dos programas existentes (BANCO MUNDIAL, 2008).

Essas políticas teriam a capacidade de amenizar os impactos do aumento dos preços, permitindo investimentos a qualquer momento, sem necessidade de se estabelecer uma cota ou limite fiscal, apresentando flexibilidade para atender às famílias que entram em situação de pobreza, seja em tempos normais ou de crise (BANCO MUNDIAL, 2008).

Segundo o Banco Mundial (2008), uma das razões para preferir dinheiro em espécie é sua logística mais fácil, especialmente em programas nos quais a variedade de itens necessária para o atendimento à população seja maior, e este tipo de programa pode ser realizado com custos muito mais baixos, sem despesas de transporte, armazenamento e deterioração que poderiam ser significativas. Os programas de transferência de renda ainda trariam como vantagens importantes uma menor distorção dos mercados e a maior soberania das famílias sobre a utilização de seus recursos.

Outro aspecto mencionado pelo Banco Mundial (2008) é que, quando esses programas apresentam as condicionalidades exigidas das famílias beneficiadas (na área da saúde e educação, por exemplo), estas podem registrar uma alavancagem significativa nas condições sociais. Por outro lado, isso envolve a construção de um sistema administrativo que informe os participantes sobre os requisitos, monitore o uso de serviços, e reduza os pagamentos quando as condições não são cumpridas. Como isso não é simples, o Banco Mundial (2008) orienta que em situações de crise, quando uma resposta rápida é necessária, que se inicie com programas incondicionais para, depois, convertê-los em programas condicionais.

Para permitir que as famílias possam restaurar seu poder de compra de alimentos, é necessário ainda um aumento dos níveis de benefícios maior do que a inflação<sup>106</sup>, especialmente quando se considera que a inflação dos alimentos tem sido superior à inflação total (BANCO MUNDIAL, 2008). Este ajuste se torna fundamental para que o poder de compra dos alimentos seja mantido (FAO, 2012d).

Segundo o Banco Mundial (2008), considerando que cada programa requer equilíbrio entre as limitações orçamentária, administrativa e política, ao mesmo tempo em que visa maximizar seus resultados para os beneficiários, o grau de expansão de cobertura necessária dependerá da cobertura inicial, bem como do aumento no número de pobres esperado. Embora algumas pessoas se tornem pobres devido ao aumento nos preços dos alimentos, em muitos países, isso representará um número menor de pessoas do que aqueles que já eram pobres e que se tornam ainda mais pobres. Assim, dados indicam que a tentativa de atender os mais pobres leva ao atendimento de cerca de 5, 10, ou 20% da população, com um aumento de cerca de 15 para 25% na renda familiar, embora muitos programas paguem menos.

Quando se observam as medidas tomadas pelos países diante da crise alimentar desta última década, certamente, tais medidas recomendadas pelas organizações internacionais estão entre as mais utilizadas.

Dados do FMI (2008) apontavam que 56 países informaram programas de transferência previstos para 2008, com projeções de gastos que variavam até 4,8% do PIB.

Efetivamente, a FAO (2012d) registrou que em resposta aos altos preços dos alimentos em 2008, 23 países introduziram ou expandiram programas de transferência de renda, 19 países incluíram programas de assistência alimentar, e 16 países aumentaram medidas que

---

<sup>106</sup> De acordo FMI (2008), programas de transferência de muitos países, especialmente nos desenvolvidos, tem mecanismos automáticos para ajustar os benefícios em resposta a mudanças de preço. É o caso, por exemplo, do Food Stamp, dos Estados Unidos, que aumenta os benefícios com a inflação do preço dos alimentos.

impactam na renda disponível, demonstrando a importância das medidas de proteção social (FAO, 2012d).

A FAO (2009) realizou uma análise das medidas de curto prazo para o enfrentamento da crise alimentar e suas implicações para a Segurança Alimentar e redução da pobreza adotadas por 81 países (da Ásia, África, América Latina e Caribe), dentre os quais estava o Brasil.

No relatório consta que o Brasil adotou medidas baseadas no mercado doméstico: liberação de estoque público, com preços subsidiados, suspensão e redução de impostos; medidas de comércio: redução de tarifas e taxas aduaneiras sobre importações (trigo, farinha de trigo e pão) e restrição ou bloqueio de exportações; e medidas líquidas de segurança, ou seja, transferência monetária.

O relatório da FAO (2009) ressalta que o Brasil faz parte do conjunto de países que já tinha programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e apenas ampliou seu pagamento, visando compensar a alta dos preços, e expandiu sua cobertura.

A avaliação do Banco Mundial (2008) sobre as transferências condicionais de dinheiro, que visam reduzir a desigualdade de renda no Brasil, é de que essas medidas, no país, tem sido generosas.

Nesse sentido, tanto o Banco Mundial (2008), quanto a FAO (2011a), alertam para a necessidade da avaliação da eficiência dos programas implementados, sobretudo em época de crise.

Segundo o Banco Mundial (2008), nos casos em que não haja dados sobre a participação nos programas, mas existam informações sobre o bem-estar provocado por eles, estas devem ser avaliadas. Dados de concepção e implementação dos programas, juntamente com dados administrativos também podem ser usados para inferências sobre prováveis resultados dos programas.

De acordo com a FAO (FAO 2012d), a avaliação dos programas da rede de segurança e políticas de proteção social é altamente recomendada por meio do exame de seus projetos, escopo e qualidade. Esta avaliação é relevante no sentido de identificar os melhores programas, para canalizar recursos adicionais para aqueles que mais necessitam no contexto de uma crise, e também ajudam a determinar a necessidade de melhorias ou novos programas a médio e longo prazo.

De acordo com a FAO (2011a), a própria diversidade de impactos dentro dos países também aponta para a necessidade de melhorar os dados e a análise das políticas.



Considerando que o Programa Bolsa Família é o principal programa implementado no país, o próximo capítulo, visando atingir os objetivos propostos neste trabalho, busca avaliar os seus impactos sobre a Segurança Alimentar no Brasil, bem como os impactos da crise de alimentos sobre esses efeitos.

## **CAPÍTULO 5**

### **AFERIÇÃO DO IMPACTO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DA INFLAÇÃO DE ALIMENTOS SOBRE AS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL**

Este capítulo procura identificar o impacto que o principal programa de transferência de renda do Brasil, o Programa Bolsa Família, pode ter sobre a acessibilidade alimentar, sobretudo em um contexto de aumentos de preços como o que vem ocorrendo desde 2008.

Para tanto, são apresentadas duas seções que antecedem a análise dos dados. A primeira faz uma breve exposição sobre metodologias de mensuração de Insegurança Alimentar, demonstrando que em geral estas estão vinculadas à questão da acessibilidade alimentar, a partir de dados sobre renda e pobreza. A segunda seção detalha as principais bases de dados disponíveis no Brasil e que serão utilizadas ao longo do capítulo.

A terceira seção procura avaliar, a partir de dados da PNAD, a relação entre a renda e Insegurança Alimentar das famílias no Brasil, contribuindo para a identificação do potencial de políticas de transferência de renda sobre a melhoria da acessibilidade alimentar no país.

A quarta seção está estruturada em três partes. Na primeira delas, levando em conta as conclusões da seção anterior, os dados da POF foram organizados de forma a classificar as famílias por faixas de renda, incluindo aquelas utilizadas como critério para seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família. A partir dessa classificação, foi realizada pesquisa sobre o perfil de consumo dessas famílias, com base nas despesas domiciliares per capita em alimentos.

Na segunda parte, foi feito um acompanhamento dos preços dos alimentos que compõem a cesta básica, desde o início da última década, comparando a variação dos preços dos produtos da mesma com um índice geral de preços (INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor), visando identificar a repercussão da crise internacional de alimentos no Brasil.

A cesta básica foi escolhida por duas questões: a impossibilidade de montar uma cesta própria de alimentos a partir das despesas per capita identificadas pela POF, sobretudo pela falta de critérios para estabelecer as quantidades per capita de alimentos consumidos; e pelos resultados da seção anterior, na qual foi possível observar que os itens que compõem essa cesta estão entre os principais dados de despesa das famílias, especialmente daquelas com menores rendimentos.

Na terceira seção, foi feita uma avaliação do potencial de poder de compra de alimentos da população que se enquadra nos cortes de renda definidos na primeira seção e

avaliado o possível impacto de uma complementação de renda como do Programa Bolsa Família sobre essa capacidade aquisitiva, levando em conta as variações dos preços da cesta básica.

Os diferentes levantamentos empíricos deste capítulo sinalizam uma ação eficaz de política de combate à fome a partir do Governo Lula, mas que é insuficiente para resolver o problema da privação alimentar.

### **5.1 Metodologias de avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional – um enfoque no acesso aos alimentos**

Conforme foi apresentado no capítulo anterior, as medidas que visam combater a Insegurança Alimentar recomendadas por organizações internacionais como a FAO, o FMI e o Banco Mundial, particularmente quando se considera o contexto da crise de alimentos são, sobretudo aquelas que visam aumentar a acessibilidade alimentar junto a uma população de maior risco, sendo a mais recomendada dentre elas, a transferência direta de renda ao público mais vulnerável.

Assim, um aspecto importante, para a avaliação desses programas, é identificar qual a metodologia empregada para a definição do público a ser contemplado, ou seja, qual a forma de medir a Insegurança Alimentar.

O trabalho de Pessanha et al (2008) apresenta cinco métodos de avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidos no âmbito internacional: o “Método da FAO”, que estima a disponibilidade alimentar; as “Pesquisas de Orçamentos Domésticos” e de “Ingestão Individual de Alimentos”, que medem o acesso aos alimentos; o “Método Antropométrico”, que afere a utilização dos alimentos; e o “Método Qualitativo”, que avalia a estabilidade de acesso ou vulnerabilidade à Insegurança Alimentar.

É interessante observar que, apesar de serem identificados como “métodos de avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional”, em geral, esses são meios utilizados para se identificar a falta de acesso aos alimentos (ou o acesso a alimentos inapropriados), ou seja, à fome, em algumas de suas faces.

De acordo com esses autores, individualmente, nenhum dos métodos analisados é capaz de captar todas as dimensões da Insegurança Alimentar, de forma que a melhor alternativa seria a adoção de um conjunto de indicadores. Entretanto o cálculo de cada um desses indicadores, isoladamente, já requer uma série de dados e pesquisas, o que torna a

aferição da Insegurança Alimentar uma questão complexa, notadamente quando a intenção é fazê-lo de forma direta.

A própria FAO (1996) reconhece essa dificuldade, e a exigência de pesquisas extensas e dispendiosas, considerando a quantidade de pessoas que passam fome e o fato de esse ser um problema generalizado em todos os países.

Na impossibilidade prática de aferir diretamente os números da fome em um determinado país ou região, costuma-se divulgar informações indiretas que proporcionem indicações sobre a dimensão da população vulnerável à fome, em situação de risco ou insuficiência alimentar (BELIK, 2003).

No Brasil, a pesquisa que mais se aproximou do objetivo de medir a fome de forma direta foi o ENDEF (Estudo Nacional da Despesa Familiar), de 1974-75, que mensurou o consumo de alimentos e a renda das famílias. A partir deste levantamento abrangente e de qualidade sobre o acesso da população a alimentos e outros bens de consumo, foi possível avaliar que 42% das famílias brasileiras (8 milhões de famílias), ou cerca de 50% da população da época, equivalente a 46,5 milhões de pessoas, consumiam menos calorias que o necessário (BELIK, 2003).

Entretanto não foram realizadas pesquisas dessa magnitude no período recente, e ante a ausência de pesquisas diretas, diversos pesquisadores, entre os quais se destacam técnicos do IPEA e de várias universidades, desenvolveram metodologias diversas para o dimensionamento da fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

As diferentes metodologias, contudo, levam à inexistência de estatísticas consensuais (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2011). O IPEA, que considera como pobres todos os brasileiros cuja parcela do orçamento gasta com alimentos não cobre suas necessidades calóricas, calculou, em 2001, um número em torno de 22 milhões de pessoas nessa condição; pesquisa realizada pelo Instituto da Cidadania calculou, para este mesmo ano, utilizando o critério do Banco Mundial (pessoas que ganham menos de US\$ 1 por dia), um número de 46 milhões de pessoas; enquanto a Fundação Getúlio Vargas chegou a um número de 50 milhões de pessoas, considerando as pessoas que tinham uma renda inferior a R\$ 80 por mês, valor mínimo para uma pessoa se alimentar, conforme as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), tendo como parâmetro os preços encontrados em São Paulo (BRAGA, 2001).

No Projeto Fome Zero, o método indireto de auferir as pessoas que sofrem de privação alimentar utilizado consistiu em calcular o custo monetário per capita para a ingestão de certa quantidade de alimentos, mínima para a sobrevivência, e compará-lo com a renda dos indivíduos, ou seja, no caso da renda ficar abaixo do custo dessa cesta mínima de alimentos,

haveria um déficit, e esse indivíduo estaria em situação de risco (BELIK, 2003). Segundo esta metodologia, a linha de pobreza média ponderada para o Brasil (R\$68,48 por pessoa) indicou a existência de 44 milhões de pessoas que tinham uma renda disponível média de R\$ 38,34 por pessoa, ou 9,3 milhões de famílias (que possuíam uma média de 4,7 pessoas) com renda de R\$ 181,10. Ou seja, as famílias que tinham uma renda disponível próxima ao valor do salário mínimo em setembro de 1999, data de referência da PNAD, foram consideradas pobres. De acordo com Silva, Belik e Takagi (2011), não há dúvidas de que as pessoas dessas famílias não tinham uma renda suficiente para garantir a sua Segurança Alimentar.

O que se pode observar de todos esses procedimentos é que, apesar da diferença entre os resultados, os métodos indiretos para inferir a população em situação de insegurança alimentar, além de considerarem a questão como vinculada à falta de acesso aos alimentos, em geral, têm como base o cálculo da renda (BELIK, 2003).

Para Ortega et al (2007), a utilização de indicadores de pobreza para as estimativas da população vulnerável à fome pode representar um atalho interessante para o desenho de programas sociais, na ausência de informações diretas.

A própria FAO (2012), ao definir grupos de maior risco para a fome, aponta a pobreza como seu principal atributo: além das vítimas de catástrofes, os principais afetados são a população pobre, seja no meio rural ou urbano.

De acordo com George (1986): *“a pobreza e a fome andam de mãos dadas”*. Considerando, portanto, as dificuldades de ordem prática, costuma-se avaliar a incidência da fome a partir do conceito da linha de pobreza, definindo uma renda abaixo da qual a família não teria condições de alimentar-se adequadamente (TAKAGI; BELIK, 2006).

Para medir a fome, o Banco Mundial passou a acompanhar os dados de pobreza no mundo desde 1993 (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001), incluindo como pobres os que vivem com menos de 1 dólar por dia.

Segundo Rocha (1998, in PESSANHA, 1998), o enfoque da linha de pobreza é o instrumento mais usual para definir a pobreza em termos de mercado, ou seja, ausência de comando sobre recursos que satisfaçam necessidades normalmente situadas na esfera do consumo privado.

Em linhas gerais, a solução prática da definição dos pobres e do cálculo da linha de pobreza está no estabelecimento de um conjunto de necessidades materiais básicas para os indivíduos, relacionando os níveis mínimos estimados como indispensáveis que devem ser satisfeitos. A partir daí, é calculado o custo monetário requerido para a satisfação das necessidades arroladas, custo este denominado linha de pobreza (PESSANHA, 1998).

Há, ainda, a alternativa de ampliar essa medida para incluir não apenas a população abaixo da linha de pobreza, como também a população trabalhadora situada nos estratos inferiores de renda, situação que as torna suscetíveis a entrar na situação de pobreza e provocar o acesso insuficiente aos alimentos (PESSANHA, 1998).

É necessário reconhecer, entretanto, que há algumas limitações que permeiam esse tipo de metodologia. Uma delas, já mencionada, refere-se à falta de um critério único sobre a definição da "linha de pobreza". Outra dificuldade é a instituição de um corte para a renda, sobretudo porque é este critério que costuma definir a participação das famílias em Insegurança Alimentar nos programas sociais. Neste sentido, Takagi e Belik (2006) levantam questionamentos interessantes: por que uma família que tem renda per capita abaixo de R\$100,00 tem direito a participar de um programa social e aquela que ganha R\$ 100,50 não tem? Como atualizar a linha de pobreza ao longo do tempo? Com qual critério? Qual o critério de saída das famílias de um programa, se a família continuar em situação de vulnerabilidade social mesmo que aumente um pouco sua renda?

Além disso, para Rocha (1998 in Pessanha, 1998), apontar a renda como um parâmetro implica a premissa de que pessoas diferentes têm as mesmas necessidades e obtêm o mesmo bem-estar de uma mesma renda.

Belik e Del Grossi (2003) alertam, ainda, que o foco na Segurança Alimentar pode ser um pouco distinto do foco no combate à pobreza, já que nem todo pobre vive em situação de Insegurança Alimentar e nem todo cidadão em situação de risco alimentar é, necessariamente pobre, embora haja uma grande probabilidade de que isso ocorra.

De acordo com Takagi e Belik (2006), avaliar a incidência da fome a partir do conceito da linha de pobreza amplia a dificuldade de dissociar os dois conceitos: famílias que não têm acesso regular à alimentação de qualidade, das famílias pobres, com baixa renda<sup>107</sup>. A distinção entre ambos, combate à pobreza e garantia da Segurança Alimentar e nutricional, não é trivial, especialmente quando se consideram todos os aspectos envolvidos neste termo.

---

<sup>107</sup> As estatísticas indiretas são omissas em relação à qualidade dos alimentos; pode ser que a quantidade ingerida pelos indivíduos seja adequada, mas a qualidade esteja deixando a desejar. É muito comum famílias possuírem renda suficiente para uma boa alimentação, mas comerem mal, incorrendo em deficiências nutricionais, situação frequente nas famílias pobres com baixo nível de escolaridade e muito influenciadas pela propaganda (BELIK, 2003).

Nesse sentido, é necessário reforçar a questão de que a medida da fome a partir da linha de pobreza, ou a utilização de algum outro critério, refere-se a uma opção metodológica de enfoque em um dos aspectos da Segurança Alimentar, que é o potencial de acesso aos alimentos.

## **5.2 Estimativas da incidência da fome no Brasil**

No Brasil, atualmente, há duas pesquisas que pode recorrer para a avaliação da questão da Segurança Alimentar: a Pesquisa de Orçamento Familiar - POF e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD.

A POF foi concebida com o objetivo de atualizar as cestas básicas e as estruturas de ponderação utilizadas na construção dos Índices Nacionais de Preços ao Consumidor, calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (ROCHA, 2000 in PESSANHA et al, 2008).

Essa pesquisa analisa o orçamento das famílias visando mensurar a estrutura de seus rendimentos e de suas despesas. Assim, além de identificar os bens consumidos e os serviços utilizados pelas famílias investigadas, identifica o peso de cada um desses bens e serviços no gasto total dessas famílias estabelecendo a composição - itens e pesos - de suas cestas de consumo (SILVA, 2000 apud PESSANHA et al, 2008).

De acordo com ROCHA (2000 in PESSANHA et al, 2008), suas informações acerca da despesa com gêneros alimentícios, em especial, são de grande valia não só na construção de cestas básicas de alimentos:

a POF permite tanto o confronto das características das famílias com a estrutura de consumo, como com a estrutura de gastos com alimentação, possibilitando avaliações nutricionais de caráter macro, de acordo com variáveis diversas, tais como classe de renda, região, estrutura de família, e outros;

Portanto, a POF constitui-se como instrumento eficaz e de baixo custo para a obtenção de informações sobre as características de consumo alimentar da população (LEVY-COSTA et al, 2005 in PESSANHA et al, 2008).

A PNAD investiga, anualmente, de forma permanente, características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação e outras, com periodicidade variável, de acordo com as necessidades de informação para o país, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, etc. (IBGE, 2011).

É relevante mencionar, contudo, as restrições desta pesquisa para averiguar questões relacionadas à Segurança Alimentar.

Para Belik (2003), a PNAD, utilizada pelos estudos do método indireto, apesar de ser “*uma excelente fonte de dados para diversas pesquisas*”, para a definição da população que “passa fome”, apresenta como limitações levar em conta dados de renda e não de consumo, ou seja, não apresenta dados precisos de onde é gasta a renda das famílias.

Essa lacuna é suprida pela POF (Pesquisa de Orçamento Familiar), mas essa pesquisa era feita apenas a cada 10 anos, nas regiões metropolitanas; só abrangendo as famílias com domicílios temporários ou permanentes, não entrando na pesquisa a parcela da população mais vulnerável e desprovida de condições, que é aquela sem moradia, para a qual não se dispunha de nenhuma estimativa para o país; além de excluir a população rural da região Norte (exceto Tocantins), uma das áreas mais pobres o país; e não incluir o recebimento de rendas ou bens de consumo provenientes de doações ou programas governamentais, nem o autoconsumo das famílias agrícolas, o que poderia ter um impacto elevado no consumo alimentar (BELIK, 2003).

Além disso, Belik (2003) chamou a atenção para a possível declaração de dados incorretos na pesquisa, em razão dos pobres superestimarem e dos ricos subestimarem fortemente sua renda na declaração, fazendo com que as estimativas da pobreza ficassem também subestimadas, levando a uma grande discrepância das pessoas vulneráveis à fome quando se comparava a população avaliada segundo as duas metodologias (direta e indireta), sendo que a única fonte de dados que permitia fazer este cruzamento era o Estudo Nacional de Despesas Familiares - ENDEF, de 1974/75.

Parte dessas restrições da POF e da PNAD foram sanadas em suas edições mais recentes. Na última década, foram realizadas duas POF completas: 2002-2003 e 2008-2009, com cobertura territorial.

A PNAD, por sua vez, em duas versões: 2004 e 2009, passou a divulgar dados diretamente relacionados à Segurança Alimentar, por meio da utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que foi desenvolvida por pesquisadores brasileiros, com base na escala utilizada pelo USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos), em decorrência da necessidade de uma metodologia e de um instrumento brasileiro voltado para o conhecimento da Insegurança Alimentar e acompanhamento e avaliação do impacto das políticas públicas<sup>108</sup> (SEGALL-CORRÊA et al, 2004 in ANSCHAU, 2008).

---

<sup>108</sup> Cabendo destacar que, segundo Anschau (2008), EBIA está sendo cada vez mais utilizada no Brasil.



A EBIA é uma metodologia que utiliza escalas psicométricas de acesso familiar aos alimentos. Uma vantagem do uso das escalas psicométricas é que elas medem o fenômeno diretamente a partir da experiência de Insegurança Alimentar vivenciada e percebida pelas pessoas afetadas e captam não só a dificuldade de acesso aos alimentos, mas também a dimensão psicossocial da Insegurança Alimentar, tomando os domicílios como unidade de análise. Além disso, podem ser adaptadas - mediante utilização de metodologias qualitativas - a diferentes contextos socioculturais locais, sendo sua aplicação e análise relativamente simples (PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008 in IBGE, 2011).

Trata-se de uma medida direta da Insegurança Alimentar, que, de acordo com diversos autores<sup>109</sup>, mencionados pelo IBGE (2011), seria uma ferramenta com excelente relação custo-efetividade, a exemplo do que vem sendo usado desde a década de 1990, em vários países, e cuja aplicação e análise demonstraram existir aspectos comuns aos diferentes contextos socioculturais e que representam os graus de severidade da Insegurança Alimentar: 1) componente psicológico - ansiedade ou dúvida sobre a disponibilidade futura de alimentos na casa para suprir as necessidades dos moradores; 2) qualidade dos alimentos – comprometimento das preferências socialmente estabelecidas acerca dos alimentos e sua variedade no estoque doméstico; 3) redução quantitativa dos alimentos entre adultos; 4) redução quantitativa dos alimentos entre as crianças; e 5) fome - quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos.

A EBIA, portanto, baseia-se na percepção do entrevistado sobre questões pertinentes às condições da alimentação dos moradores do domicílio. O somatório das respostas constitui um *score* de pontuação, que deve ser observado em conjunto e que fornece informações sobre a situação de Segurança Alimentar dos moradores dos domicílios brasileiros<sup>110</sup> (GOMES JUNIOR et al, 2010).

Assim, a definição para níveis de Insegurança Alimentar por meio da EBIA é de: domicílios com Insegurança Alimentar grave, quando além dos membros adultos, as crianças, também passam pela privação de alimentos, ou quando registrada a situação de fome;

---

<sup>109</sup> COATES, 2006; SWINDALE; BILINSKY, 2006; PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008.

<sup>110</sup> O método estabelece pontos de corte fixados de acordo com o registro de respostas positivas ou negativas ao conjunto de perguntas do instrumento de coleta. Os domicílios que não responderam positivamente às quatro perguntas iniciais são classificados em situação de Segurança Alimentar, sendo o questionário encerrado. Aos domicílios que responderam positivamente pelo menos uma destas perguntas, apresenta-se um conjunto de 14 perguntas, as 11 primeiras a serem respondidas num primeiro bloco pelos moradores de 18 anos ou mais de idade, e as quatro perguntas restantes concernentes aos moradores de 0 a 17 anos de idade. Os *scores* de pontuação são diferenciados para domicílios com ou sem menores de 18 anos (GOMES JUNIOR et al, 2010).

Insegurança Alimentar, moderada, quando os moradores conviveram, no período de referência, com a restrição quantitativa de alimento; Insegurança Alimentar leve, quando foi detectada alguma preocupação com a quantidade de alimentos no futuro e nos quais há comprometimento com a qualidade dos alimentos; e domicílios em condição de Segurança Alimentar como aqueles cujos moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo (IBGE, 2011).

Destarte, os dados disponibilizados nessas PNADs permitem a confrontação da condição de Segurança Alimentar dos moradores de domicílios com variáveis relacionadas a outros aspectos, como rendimento, condições de habitação, acesso a saneamento básico e coleta de lixo, acesso à educação, entre outros<sup>111</sup> (MITCHELL, 2007 apud PESSANHA et al 2008).

Esses dados serão utilizados na próxima seção deste capítulo, que procura avaliar a relação entre renda e Insegurança Alimentar com base nos dados da PNAD.

### **5.3 Estimativas Amostrais de Insegurança Alimentar: dados da PNAD**

Neste trabalho ficou caracterizado, por intermédio de diversos autores que são referência para os estudos de Segurança Alimentar e mesmo pelo histórico de desenvolvimento das políticas de combate à fome no Brasil, que a dificuldade de acesso econômico aos alimentos, decorrente da pobreza, se coloca como fator determinante da Insegurança Alimentar no país. Resta avaliar, empiricamente, a relação entre a renda e a situação de Insegurança Alimentar.

Para isso, foram aplicados os dados das PNADs de 2004 e 2009, que contam com um questionário suplementar sobre Segurança Alimentar baseado na metodologia da EBIA. Trata-se, portanto, da avaliação do acesso aos alimentos por meio da relação entre a renda e a percepção da condição de Segurança Alimentar.

Inicialmente, foi utilizado o relatório do IBGE (2010) intitulado *Segurança Alimentar 2004/2009*, no qual são apresentados dados e considerações sobre a condição de Segurança Alimentar (situação dos domicílios urbanos e rurais, distribuição territorial, número de

---

<sup>111</sup> Na PNAD de 2004, foi elaborado um suplemento especial relacionado à Segurança Alimentar referente aos temas: o acesso às transferências de renda de programas sociais e aspectos complementares de educação, que incluíam o acesso à alimentação nas escolas, mas este suplemento, que vinculava alimentação nas escolas e transferência de rendas, não foi reaplicado em outras edições (GOMES JUNIOR et al, 2010).

moradores, escolaridade), incluindo informações sobre o rendimento per capita, que traz uma comparação entre as duas pesquisas.

Em um segundo momento, a partir dos microdados da PNAD 2009, valendo-se do *software* STATA<sup>112</sup>, levando em conta o rendimento domiciliar per capita, foi feita a classificação dos moradores em faixas de renda e de acordo com a condição de Segurança Alimentar. Essa classificação visou considerar faixas de renda que não estavam presentes no relatório do IBGE mencionado acima, mas que eram indispensáveis para a proposta desse trabalho.

Considerando que, em 2009, o programa Fome Zero elegia as famílias que poderiam ser beneficiadas pelo programa Bolsa Família, fundamentalmente, como aquelas que tinham rendimento per capita familiar até R\$ 70,00, ou aquelas com rendimento per capita familiar até R\$ 140,00 e que possuíam crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos, foram feitos testes para avaliar a relação entre renda e Segurança Alimentar para aqueles indivíduos nestas duas faixas de rendimento<sup>113</sup>.

Outra importante faixa de rendimento utilizada nas análises é aquela que engloba as pessoas que recebem até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo<sup>114</sup>, faixa que, além de permitir comparação com os dados já usualmente tabulados pelo próprio IBGE, também é considerada como faixa máxima de rendimento familiar per capita para programas assistenciais, como, por exemplo, os benefícios de Amparo Assistencial ao Idoso e ao Deficiente previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

Foi verificada, também, para a PNAD de 2009, a situação de Segurança Alimentar para os indivíduos com rendimentos per capita entre R\$ 140,00 até 01 salário mínimo e para os moradores com rendimentos superiores a 01 salário mínimo.

Mesmo levando em conta que especialmente a faixa com rendimento domiciliar per capita acima de 01 salário mínimo é extremamente heterogênea, para efeito desta investigação, ela foi considerada como suficiente por mostrar que as situações de Insegurança Alimentar concentram-se expressivamente nas faixas abaixo desse nível de rendimento per capita.

A seguir é apresentada a Tabela 2, que divide o total de pessoas estimadas pelas PNADs 2004 e 2009, por faixas de rendimento e situação de Segurança Alimentar.

---

<sup>112</sup> Versão 11.2

<sup>113</sup> Nestes dois grupos, foram considerados também os moradores classificados na pesquisa como “sem rendimento”.

<sup>114</sup> Essa faixa caracterizaria uma “família padrão” em que apenas um dos membros de uma família de dois adultos e duas crianças trabalhasse e recebesse rendimentos no montante de 1 salário mínimo.

Desses dados observa-se que houve um crescimento populacional total de, aproximadamente, 5,6%, o que fez com que o Brasil passasse de uma população estimada de 181,06 milhões, em 2004, para 191,19 milhões em 2009. Como exibido na Tabela 2, este crescimento ocorreu mantendo-se, praticamente, inalterada a população com rendimento domiciliar per capita entre  $\frac{1}{4}$  e 01 salário mínimo, com diminuição considerável da população que ganhava até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (cerca de 40%) e com crescimento expressivo da população com rendimentos domiciliares per capita superiores a 01 salário mínimo (quase 45%).

Tabela 2 - Moradores em domicílios particulares, por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio e as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009

Moradores em domicílios particulares (milhões de moradores)				
Situação do domicílio e classes de rendimento mensal domiciliar per capita <sup>1</sup>	Total	Situação de segurança alimentar existente no domicílio		
		c/ Segurança Alimentar	c/ Insegurança Alimentar	
	Moderada ou Grave		Total <sup>2</sup>	
2004				
Até 1/4 de salário <sup>3</sup>	36,38	7,96	18,20	28,40
Mais de 1/4 a 1 salário	89,70	52,41	15,38	37,26
Mais de 1 salário	50,59	45,48	1,21	5,10
Total	181,06	108,75	35,42	72,24
2009				
Até 1/4 de salário <sup>3</sup>	21,97	6,80	8,95	15,17
Mais de 1/4 a 1 salário	89,88	51,95	14,01	37,93
Mais de 1 salário	73,17	62,37	1,96	10,80
Total	191,19	125,73	25,39	65,46

Fonte: Elaboração própria com base no relatório do IBGE (2010) - PNAD 2004/2009 (Segurança Alimentar).

Obs.: 1. Exclui os rendimentos dos moradores de menos de 10 anos de idade e das pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. 2. Inclui também os moradores com insegurança leve. 3. Inclui os moradores sem rendimento declarado.

Assim como houve “diminuição da pobreza” e também redução significativa no contingente da população estimada classificada na condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, de acordo com os critérios da EBIA. Aproximadamente 10 milhões de pessoas deixaram essa situação entre 2004 e 2009 (passando de 35,42 milhões de pessoas para 25,39 milhões). Em termos relativos, isso representou mudança de 19,56% do total da população calculada, que estava em condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave em 2004, para 13,28% em 2009.

Apreende-se que, em 2004, enquanto 50% do total da população estimada com rendimento domiciliar per capita de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo estava na situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, este percentual foi reduzido para 40% em 2009 (em termos absolutos esse valor passou de 18,2 para 8,95 milhões de pessoas).

Pode-se verificar que, na faixa de rendimento de  $\frac{1}{4}$  até 1 salário mínimo, praticamente, não houve variação no volume populacional, mas, ainda assim, ocorreu redução no número de moradores em condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave (de 15,38 para 14,01 milhões de pessoas). O percentual de moradores com rendimentos superiores a 1 salário mínimo e na situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave passou de 2,39% para 2,67%.

Esse conjunto de dados mostra uma clara melhoria na condição de rendimento, mesmo que em patamares ainda muito baixos e com uma redução da Insegurança Alimentar, sobretudo nas condições mais severas de privação alimentar e nas faixas de população mais pobre.

Esse quadro mais positivo, mostrado justamente após a criação do Programa Bolsa Família, pode ser relacionado, em parte, a esse Programa; ou seja, os valores das transferências de renda parecem ter contribuído tanto para reduzir a pobreza, quanto para melhorar a percepção das pessoas acerca de sua condição de Segurança Alimentar.

Isso indica tanto a relação positiva entre pobreza e Insegurança Alimentar, quanto o potencial impacto que o aumento de renda por meio de programas de transferências de renda pode representar para a redução desse problema.

Também utilizando os dados disponíveis no relatório do IBGE (2010) a Tabela 3 mostra, em termos percentuais, em quais faixas de rendimento domiciliar per capita estavam distribuídos os moradores que se enquadravam nas condições de Segurança Alimentar, Insegurança Moderada ou Grave e todos que foram classificados como tendo algum tipo de Insegurança.

Nessa Tabela 3, é possível notar que, mesmo correspondendo apenas a 20,1% da população total estimada para 2004, e 11,5% para 2009, a faixa inferior de rendimento englobou 51,4% dos moradores na condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave para o ano de 2004 e 35,2% para o ano de 2009, ou seja, ainda é a faixa de renda per capita na qual se concentra a Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

É interessante observar nesses dados que os moradores estimados que se encontravam na faixa de renda inferior a 1 salário, mas superior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, corresponderam a quase 50% do total da população, em 2004, e a 47%, em 2009, ou seja, houve queda da participação desse grupo na população total. Em contrapartida, ele passou a incorporar 55,2% do total de moradores nas condições Moderada ou Grave de Insegurança Alimentar, enquanto representava “apenas” 43,4% no ano de 2004. Pode-se constatar, portanto, que estar nessa

faixa de rendimento per capita ainda não garantiu que essas famílias tivessem percepção de que não estão mais em situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

Tabela 3 - Distribuição dos moradores em domicílios particulares, por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio, segundo a situação do domicílio e as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009

Situação do domicílio e classes de rendimento mensal domiciliar per capita <sup>1</sup>	Distribuição dos moradores em domicílios particulares (%)		
	Até 1/4 de salário <sup>3</sup>	Mais de 1/4 a 1 salário	Mais de 1 salário
2004			
Segurança Alimentar	7,3	48,1	41,8
Insegurança Moderada + Grave	51,4	43,4	3,4
Insegurança Total <sup>2</sup>	39,3	51,5	7,1
Total de Moradores	20,1	49,6	28,0
2009			
Segurança Alimentar	5,5	41,3	49,6
Insegurança Moderada + Grave	35,2	55,2	7,7
Insegurança Total <sup>2</sup>	23,2	58,0	16,5
Total de Moradores	11,5	47,0	38,2

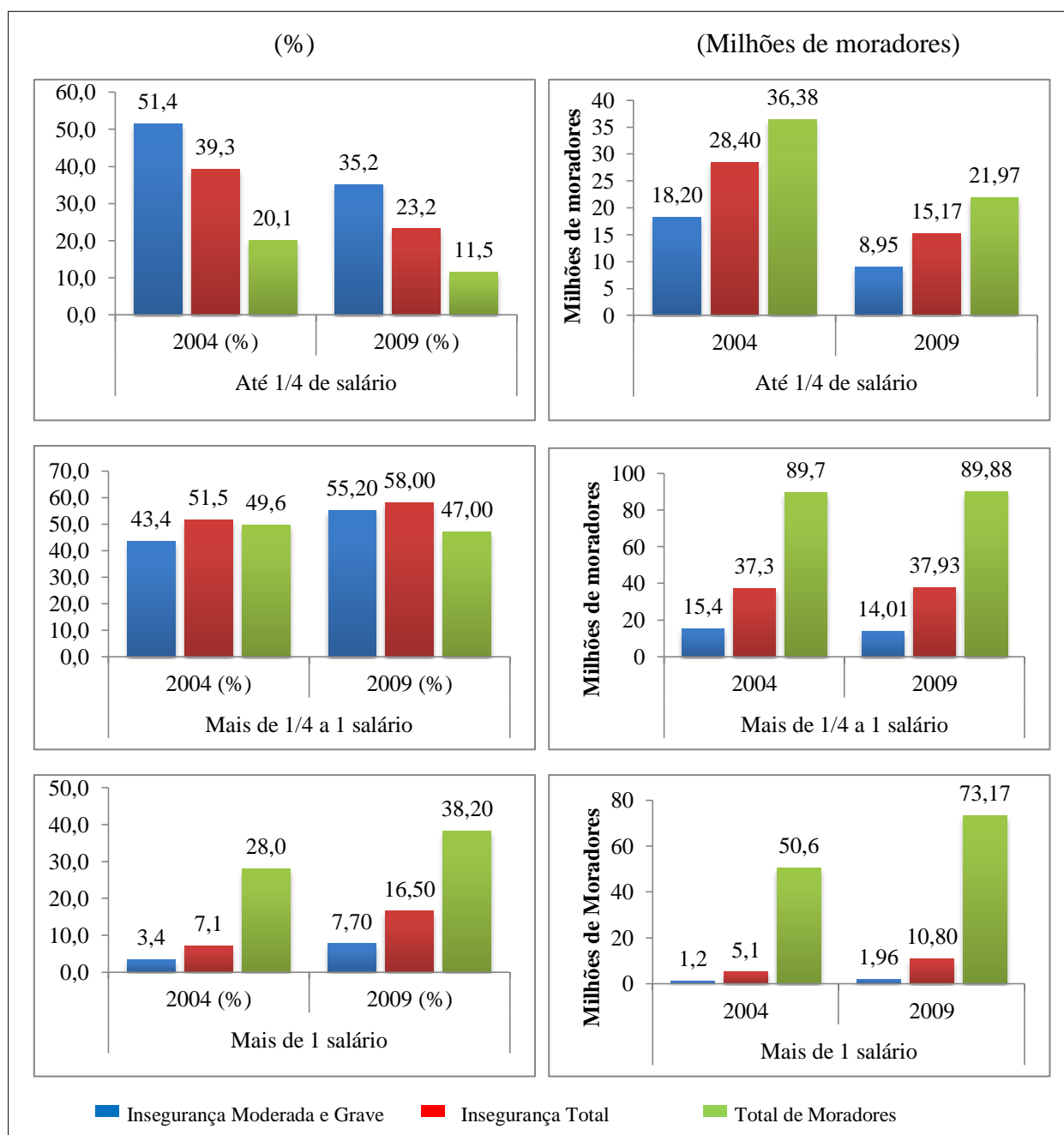
Fonte: Elaboração própria com base no relatório do IBGE (2010) - PNAD 2004/2009 (Segurança Alimentar).

Obs.: 1. Exclusive os rendimentos dos moradores de menos de 10 anos de idade e das pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. 2. Inclui também os moradores com insegurança leve. 3. Inclui os moradores sem rendimento declarado.

Como havia sido verificado na Tabela 2, o grupo de menor rendimento teve seu número absoluto de moradores estimado reduzido, assim como o número de pessoas classificadas na condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, enquanto, na faixa de rendimento de ¼ até 1 salário mínimo, não houve redução significativa na estimativa do número de moradores na condição de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, passando de 15,38 para 14,1 milhões. Entretanto, analisando a Tabela 3, verifica-se como o volume total dos moradores na condição de Insegurança Alimentar caiu quase 30%, e isso fez com que, no grupo de rendimento domiciliar per capita de ¼ até 1 salário mínimo, esses 14,1 milhões de moradores em Insegurança Alimentar Moderada ou Grave passassem a representar uma participação, proporcionalmente, maior em relação ao total da população estimada em Insegurança Alimentar Moderada ou Grave (de 43,4 para 55,2 %).

Objetivando uma melhor visualização desses elementos elencados, foi inserido abaixo o Gráfico 3, que apresenta, para os anos de 2004 e 2009, cada faixa de rendimento e as situações de Insegurança Alimentar Total, Insegurança Alimentar Moderada ou Grave e também o total de moradores estimados, representados na referida faixa de rendimento domiciliar per capita, em milhões de moradores e em participação (%).

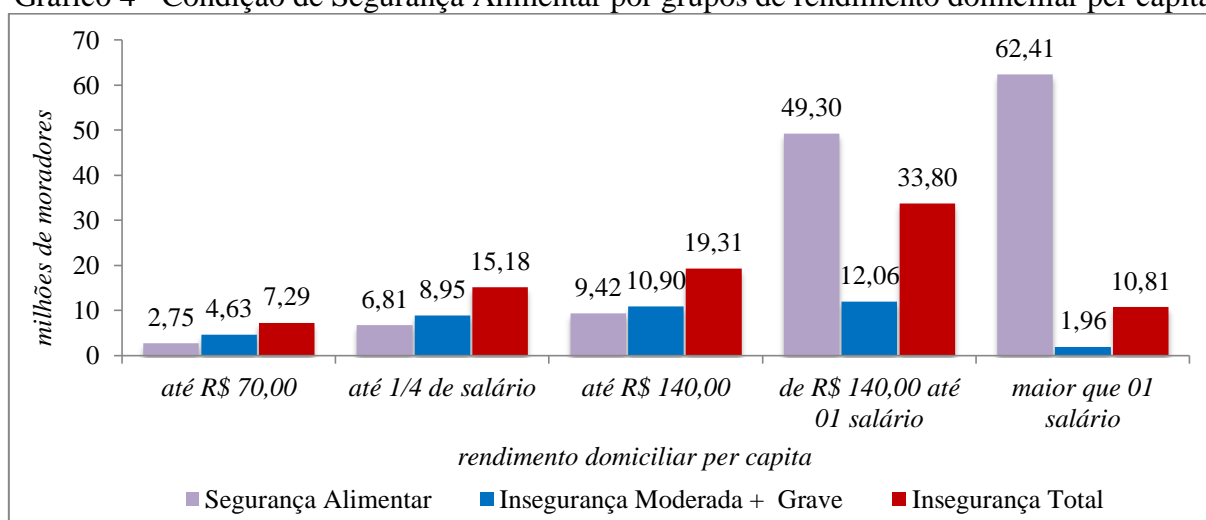
Gráfico 3 - Distribuição dos moradores por situação de Segurança Alimentar existente no domicílio, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Brasil - 2004/2009.



Fonte: Elaboração própria com base no relatório do IBGE - PNAD 2004/2009 (Segurança Alimentar).

Para uma melhor visualização da situação de Segurança Alimentar, especialmente, da população que é potencialmente beneficiária do programa Bolsa Família, foram analisados de forma mais detalhada os microdados da PNAD de 2009. Primeiramente, são ilustrados a seguir, o Gráfico 4 e a Tabela 4, que mostram a distribuição dos moradores estimados pela pesquisa, agrupados segundo a faixa de rendimento e a sua situação de Segurança Alimentar.

Gráfico 4 - Condição de Segurança Alimentar por grupos de rendimento domiciliar per capita



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Tabela 4 - Situação de Segurança Alimentar dos domicílios segundo classes de rendimento mensal domiciliar per capita

Situação do domicílio e classes de rendimento mensal domiciliar per capita	Valores em milhões de moradores			
	Total	Situação do domicílio		
		c/ Segurança Alimentar	c/ Insegurança Alimentar	
			Moderada ou Grave	Total <sup>2</sup>
até R\$ 70,00 <sup>1</sup>	10,05	2,75	4,63	7,29
até 1/4 de salário <sup>1</sup>	21,98	6,81	8,95	15,18
até R\$ 140,00 <sup>1</sup>	28,73	9,42	10,90	19,31
de R\$ 140,00 até 01 salário	71,55	49,36	12,06	33,80
maior que 01 salário	91,51	62,41	1,96	10,81
Total	191,80	126,22	25,43	65,57

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Obs.: 1. Inclui os moradores sem rendimento declarado. 2. Inclui também os moradores com insegurança leve.

A primeira constatação que pode ser feita é a de que ainda existem no país mais de 10 milhões de pessoas com rendimentos per capita inferiores a R\$ 70,00 mensais, e quase 30 milhões recebendo até R\$ 140,00. Ou seja, segundo esta estimativa, 30 milhões de moradores como potenciais beneficiários do programa Bolsa Família. Deste contingente, estima-se que em torno de 11 milhões estejam em situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, e apenas 9,42 milhões estariam em situação de Segurança Alimentar.

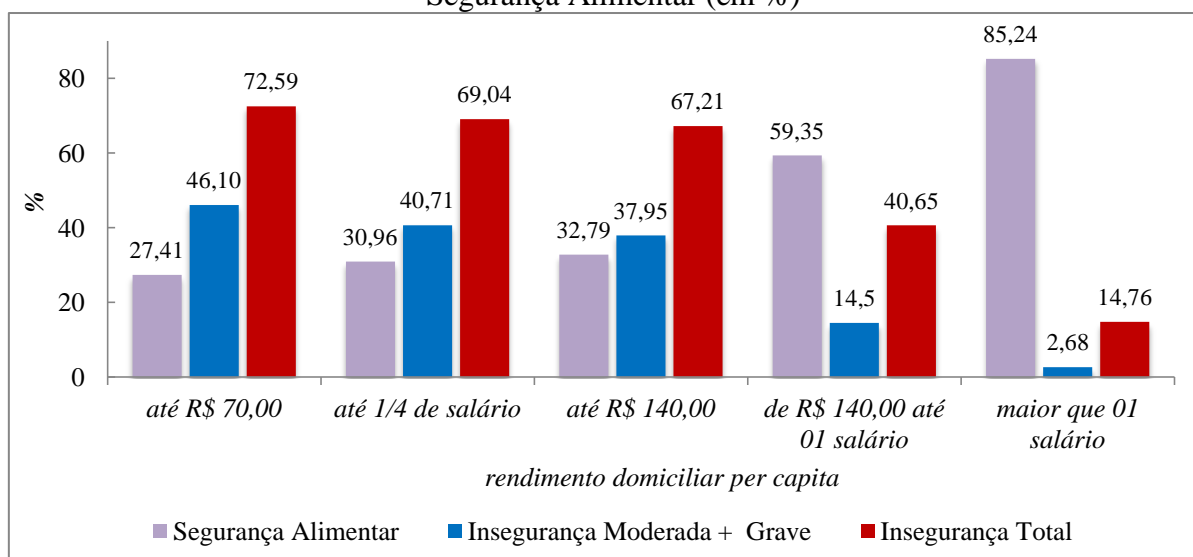
Outra constatação feita é que 22,96 milhões (10,9 milhões de pessoas com rendimento domiciliar per capita até ¼ de salário mínimo e 12,06 com rendimento que vai de R\$ ¼ até 1 salário mínimo), praticamente, a totalidade dos 25,43 milhões de moradores, que foram estimados como estando em situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, têm a sua disposição menos do que 1 salário mínimo per capita.



No Gráfico 5, é registrada a distribuição percentual segundo a situação de Segurança Alimentar dos indivíduos classificados de acordo com as classes de rendimento domiciliar per capita. Como fica explícito nesse gráfico, quanto mais elevada a classe de rendimento domiciliar per capita, menor o percentual de pessoas sujeitas a condições de Insegurança Alimentar. Isso fica nítido ao se observar que menos de 3% dos moradores estimados na categoria de rendimento maior que 1 salário mínimo estariam sujeitos a situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

Nota-se, também, que grande parte, mais de 70%, dos moradores com renda domiciliar per capita até R\$ 70,00 enfrentava alguma forma de Insegurança Alimentar. Este número se reduz para menos de 15% na estimativa de moradores com renda per capita domiciliar superior a 1 salário mínimo. É interessante verificar que, no caso dos níveis de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, ocorre uma queda considerável já no grupo de rendimentos superiores a R\$ 140,00 e inferiores a 1 salário mínimo, pois, neste grupo, “apenas” 14,5% estariam nessa condição de Insegurança Alimentar.

Gráfico 5 - Distribuição dos grupos de rendimento domiciliar per capita segundo a situação de Segurança Alimentar (em %)



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Dentre as pessoas que se enquadrariam nas faixas de rendimentos selecionáveis para o programa Bolsa Família<sup>115</sup>, ou seja, com rendimentos per capita até R\$ 140,00, entende-se que apenas 32% estariam em Segurança Alimentar, sendo que, praticamente, 38% das pessoas

<sup>115</sup> Devido à disponibilidade de dados da PNAD e para possibilitar melhores comparações com os dados já tabulados pelo IBGE (2010), utilizaram-se como uma aproximação aos rendimentos familiares per capita (como definido pelo programa Bolsa Família), os dados referentes a rendimentos domiciliares per capita.

nesta faixa de rendimentos estariam sujeitas a uma situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave. Examinando a faixa caracterizada pelo referido programa como de extrema pobreza (até R\$ 70,00 de rendimento per capita) há 46% de pessoas nas condições mais graves de Insegurança Alimentar, conforme pode ser observado pela Tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição dos grupos de rendimento mensal domiciliar per capita segundo a situação de Segurança Alimentar

Rendimento mensal domiciliar per capita	Valores expressos em %		
	Situação do domicílio		
	c/ Segurança Alimentar	c/ Insegurança Alimentar Moderada ou Grave	Total <sup>2</sup>
até R\$ 70,00 <sup>1</sup>	27,41	46,10	72,59
até 1/4 de salário <sup>1</sup>	30,96	40,71	69,04
até R\$ 140,00 <sup>1</sup>	32,79	37,95	67,21
de R\$ 140,00 até 01 salário	59,35	14,50	40,65
maior que 01 salário	85,24	2,68	14,76
Total	65,81	13,26	34,19

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Obs.: 1. Inclui os moradores sem rendimento declarado. 2. Inclui também os moradores com insegurança leve.

Outra verificação interessante é como ocorre a distribuição, por faixas de rendimento, das pessoas que estão classificadas segundo a situação de Segurança ou Insegurança Alimentar (Gráfico 6). Nota-se que, apesar de haver mais de 91 milhões de pessoas estimadas com rendimento domiciliar per capita superior a 1 salário mínimo (Tabela 4), ou seja, 47,7% da população total estimada, estão neste grupo apenas 16,48% das pessoas com algum tipo de Insegurança Alimentar e apenas 7,72% daquelas com Insegurança Moderada ou Grave.

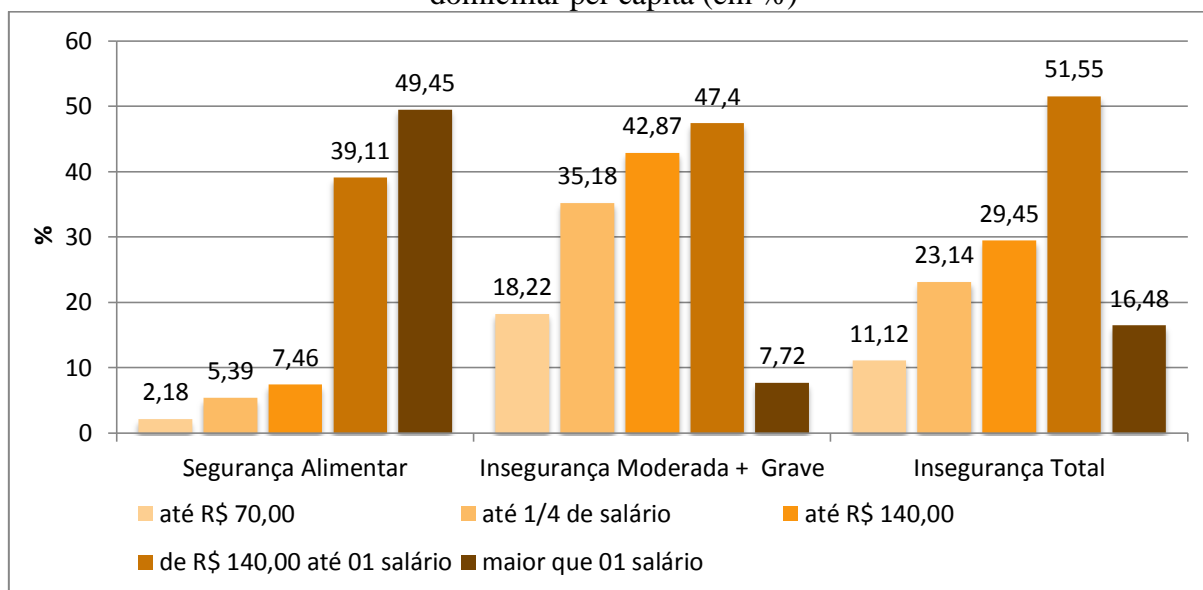
Analizando sob essa mesma perspectiva, por meio dos dados apresentados nas Tabelas 4 e 6, percebe-se uma situação inversa, há 10,05 milhões de moradores na faixa de extrema pobreza, que correspondem a 5,2% do total estimado de pessoas, mas representam 18,22% dos que estão expostos a situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

Considerando as duas faixas de rendimento passíveis de enquadramento no programa Bolsa Família, têm-se 42,87% das pessoas sujeitas a Insegurança Alimentar Moderada ou Grave (Tabela 6), ainda que estas 28,73 milhões de pessoas (Tabela 4) correspondam a menos de 15% da população total.

A partir de uma visão geral desses dados, confirma-se a hipótese de que o rendimento é fator fundamental para definição da situação de Segurança Alimentar dos indivíduos, ou seja, quanto mais pobre, maior é a probabilidade de privação alimentar. Foi verificada

também que esta relação é ainda mais forte quando analisada sob a perspectiva das situações de Insegurança Alimentar mais severas (Moderada ou Grave).

Gráfico 6 - Distribuição da situação de Segurança Alimentar entre os grupos de rendimento domiciliar per capita (em %)



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Tabela 6 - Distribuição da situação de Segurança Alimentar entre os grupos de rendimento mensal per capita (em %)

Situação de Segurança Alimentar	Rendimento mensal domiciliar per capita				
	até R\$ 70,00 <sup>1</sup>	até 1/4 de salário mínimo <sup>1</sup>	até R\$ 140,00 <sup>1</sup>	de R\$ 140,00 até 01 salário mínimo	maior que 01 salário mínimo
Segurança Alimentar	2,18	5,39	7,46	39,11	49,45
Insegurança Moderada + Grave	18,22	35,18	42,87	47,4	7,72
Insegurança Total <sup>2</sup>	11,12	23,14	29,45	51,55	16,48

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2009.

Obs.: 1. Inclui os moradores sem rendimento declarado. 2. Inclui também os moradores com insegurança leve.

Constatou-se que as faixas de rendimento elegidas pelo programa Bolsa Família são realmente faixas que concentram grande número de pessoas em alguma situação de privação alimentar (19,31 milhões). Contudo ainda há um grande número de pessoas em condições de Insegurança Alimentar, sobretudo, no grupo daquelas com rendimento domiciliar per capita acima do rendimento para se enquadrar no programa, mas que recebem até 1 salário mínimo per capita (33,8 milhões), dentre as quais, estima-se que 12,06 milhões estejam em situação de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

É importante registrar, também, que houve forte queda no total de pessoas sujeitas à condição de Insegurança Alimentar, de 2004 para 2009, notadamente naquelas com situação

de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, sendo que isso aconteceu concomitantemente a uma diminuição também no número estimado de pessoas com rendimentos inferiores a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo.

## **5.4 Análise da Insegurança Alimentar no Brasil**

Esta seção se propõe a analisar a Insegurança Alimentar em um contexto de inflação de alimentos. Em uma primeira parte, os dados desta pesquisa são utilizados para identificar o perfil de despesa alimentar das famílias com baixo rendimento e que, portanto, estariam em situação de risco de privação alimentar; a segunda parte procura observar o comportamento dos preços dos alimentos consumidos por essas famílias; e a terceira avalia o impacto da crise alimentar sobre a capacidade de aquisição desses alimentos, inclusive mediante acréscimo na renda proporcionado pelo Programa de transferência Bolsa Família.

### **5.4.1 Identificação do perfil de consumo das famílias em condição de Insegurança Alimentar a partir dos dados da POF**

Um passo importante para realizar uma avaliação sobre a privação alimentar e os impactos da crise de alimentos sobre a condição de Segurança Alimentar dos indivíduos passa pela identificação do perfil de consumo.

Na verdade, há uma cesta de consumo considerada referência para a realização de estudos, que é a Cesta Básica Nacional calculada pelo DIEESE. Seu marco inicial foi o Decreto Lei 399, de 30 de abril de 1938, que, em seu art. 2º, estabeleceu que o salário mínimo é "a remuneração devida ao trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte". Isso porque, a partir dessa regulamentação, foi também apresentada uma lista de alimentos, com suas respectivas quantidades, que passou a compor essa cesta básica. Esses alimentos seriam suficientes para o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro cálcio e fósforo (DIEESE, 2012).

A partir da definição desses alimentos, foram formuladas três configurações visando captar parte das desigualdades regionais de consumo, cujos dados, ainda hoje, são utilizados pelo DIEESE para cálculo do preço da cesta básica.

Tabela 7 - Provisões mínimas estipuladas pelo Decreto Lei nº 399

<b>Alimentos</b>	<b>Região 1</b>	<b>Região 2</b>	<b>Região 3</b>	<b>Nacional</b>
Carne	6,0 kg	4,5 kg	6,6 kg	6,0 kg
Leite	7,5 l	6,0 l	7,5 l	15,0 l
Feijão	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg
Arroz	3,0 kg	3,6 kg	3,0 kg	3,0 kg
Farinha	1,5 kg	3,0 kg	1,5 kg	1,5 kg
Batata	6,0 kg	-	6,0 kg	6,0 kg
Legumes (Tomate)	9,0 kg	12,0 kg	9,0 kg	9,0 kg
Pão francês	6,0 kg	6,0 kg	6,0 kg	6,0 kg
Café em pó	600 gr	300 gr	600 gr	600 gr
Frutas (Banana)	90 unid	90 unid	90 unid	90 unid
Açúcar	3,0 kg	3,0 kg	3,0 kg	3,0 kg
Banha/Óleo	750 gr	750 gr	900 gr	1,5 kg
Manteiga	750 gr	750 gr	750 gr	900 gr

Fonte: DIEESE (1993) - Decreto Lei 399 de 1938 (Quadros anexos, com quantidades diárias convertidas em quantidades mensais).

Obs.: Região 1 SP, MG, ES, RJ, GO e DF; Região 2 PE, BA, CE, RN, AL, SE, AM, PA, PI, TO, AC, PB, RO, AM, RR e MA; Região 3 PR, SC, RS, MT e MS; Nacional - cesta normal média para a massa trabalhadora em atividades diversas e para todo o território nacional.

Além de considerar essa cesta para o desenvolvimento deste estudo, essa seção se propõe a identificar, com base em dados recentes, como os indivíduos distribuem sua renda em relação aos gastos com alimentos, e se há variação nesta distribuição em decorrência da variação do rendimento.

Para isso, foram aplicados os microdados da POF 2008/2009 que incluem os itens referentes aos gastos com alimentação seja no domicílio ou fora dele, dados tabulados na Caderneta de Aquisição Coletiva (POF3) e no Questionário de Despesa Individual (POF4)<sup>116</sup>.

Empregando o *software* STATA 11.2, foram agrupadas as informações dessas duas partes da POF, e utilizando dados sobre os domicílios disponíveis na pesquisa, foram

<sup>116</sup> No Questionário POF3, são registradas informações sobre aquisições monetária e não monetária de alimentos, bebidas, artigos de higiene pessoal e de limpeza, combustíveis de uso doméstico e outros produtos, cuja aquisição costuma ser frequente e, em geral, servem a todos os moradores. No Questionário POF4, são investigados os tipos de aquisições de produtos e respectivas despesas monetária e não monetária com produtos e as despesas monetárias realizadas com serviços caracterizados de uso ou finalidade individual, como: comunicações, transportes, educação, alimentação fora de casa, fumo, jogos e apostas, diversões, uso e aquisição de celular, produtos farmacêuticos e assistência à saúde, artigos de perfumaria e produtos para pele e cabelo, serviços de cabeleireiro e outros, artigos de papelaria e leitura e assinatura de periódicos, vestuário e calçados, tecidos e roupas de banho, viagens, aquisição e manutenção de veículos. Foram também investigados os gastos individuais com serviços bancário e profissional, cerimônias e festas, joias, despesas com outros imóveis, contribuições trabalhistas e pensões. Neste questionário de despesas individuais, assim como no questionário e na caderneta de despesas coletivas, foram investigadas informações sobre tipos de estabelecimento em que foram adquiridos produtos e serviços e as formas de obtenção das aquisições realizadas pelas unidades de consumo.

calculados e acrescidos os valores de rendimento per capita domiciliar.

Para possibilitar o processo de verificação dos alimentos nos quais a despesa é relativamente maior, primeiramente, os dados foram catalogados e agrupados, recorrendo ao próprio critério definido na POF<sup>117</sup>. A proposta foi por utilizar o nível de agregação disponível que resulta em 68 itens de alimentos para análise, já que, assim, é possível ter acesso a informações por produtos, sem que isso signifique um nível de desagregação que impossibilite a realização de comparações (considerando que o nível maior de desagregação lista mais de 8000 itens alimentares).

Posteriormente, foi somado o total de gastos com todos os alimentos pesquisados e comparado este valor com os gastos em cada um dos itens pesquisados. Essa ação foi feita, simulando diversas faixas de rendimentos, para o conjunto dos dados e para o Estado de São Paulo.

A definição das faixas de rendimentos pesquisadas teve como base, em primeiro lugar os próprios critérios definidos pelo Programa Bolsa Família para condições de pobreza e de extrema pobreza, ou seja, foram relacionadas respectivamente as faixas de rendimento per capita até R\$ 140,00 e até R\$ 70,00. Foram utilizadas também as mesmas faixas de rendimento já empregadas na análise dos dados relativos a Segurança Alimentar disponibilizados pela PNAD. Além destas faixas, foi incluída uma faixa de rendimento para os indivíduos que estão exclusivamente na condição de pobreza e, portanto, têm disponíveis entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 de rendimento mensal per capita.

A opção por usar os dados não só em nível nacional, mas também para o Estado de São Paulo<sup>118</sup>, visou facilitar outras comparações com estatísticas já disponíveis, como dados de variação de preços dos produtos. Os dados processados são apresentados nas Tabelas 8 e 9.

Dos 68 itens considerados (Apêndice A), visando possibilitar uma visualização mais adequada para a análise, foi realizado um corte dos 25 itens de maior dispêndio, a partir da faixa de rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140 (faixa limite para o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família), conforme se pode observar nas Tabelas 8 e 9.

Na Tabela 8, que contém os dados de despesa para todo o Brasil, a primeira observação interessante que se pode fazer é que 24 itens que compõem a despesa das pessoas com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140 também fazem parte dos itens da despesa daqueles com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70: apenas o item “refrigerante” não compõe a despesa das pessoas com rendimento per capita menor. Além disso, os 10 primeiros

---

<sup>117</sup> Maiores informações no Apêndice A.

<sup>118</sup> Foge ao escopo deste trabalho a realização de uma análise mais regionalizada.

itens de despesa dessas duas faixas são os mesmos, apenas alterando a sua ordenação de uma para outra.

Tabela 8 – Classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, dados para o conjunto da POF

	Faixas de Rendimento domiciliar per capita											
	até R\$ 70,00		até R\$ 140,00		de R\$ 70,00 até R\$ 140,0		de R\$ 140,00 até 1/2 Salário Mínimo		de 1/2 até 1 Salário Mínimo		maior que 1 Salário Mínimo	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
Almoço e jantar*	10,08%	1	13,15%	1	13,96%	1	16,10%	1	21,06%	1	41,70%	1
Arroz	8,20%	2	7,06%	2	6,77%	2	6,00%	3	4,66%	3	2,11%	9
Frango	7,03%	3	6,59%	3	6,48%	3	6,13%	2	4,90%	2	2,63%	3
Outras carnes	4,97%	4	4,39%	4	4,24%	5	4,38%	4	3,89%	4	2,38%	5
Carne de boi de segunda	4,01%	6	4,29%	5	4,36%	4	4,27%	5	3,63%	6	1,96%	11
Feijão	4,33%	5	4,08%	6	4,02%	6	3,51%	7	2,65%	10	1,17%	23
Pão francês	3,51%	9	3,90%	7	4,01%	7	3,95%	6	3,73%	5	2,05%	10
Pescados frescos	3,74%	7	3,72%	8	3,71%	8	2,75%	10	1,86%	16	0,91%	27
Carnes e peixes industrializados	3,23%	10	3,40%	9	3,45%	9	3,14%	8	2,98%	9	2,30%	6
Outros alimentos	3,62%	8	2,95%	10	2,77%	10	1,96%	15	2,50%	12	2,29%	7
Biscoito	2,86%	11	2,68%	11	2,63%	11	2,35%	12	1,99%	14	1,23%	21
Outras Farinhas	2,84%	12	2,48%	12	2,38%	14	1,97%	14	1,46%	22	1,01%	25
Leite de vaca	2,39%	15	2,46%	13	2,48%	12	2,94%	9	3,13%	8	2,23%	8
Óleo de soja	2,81%	13	2,38%	14	2,26%	16	1,95%	16	1,56%	19	0,75%	30
Outros açúcares	2,79%	14	2,36%	15	2,24%	17	2,07%	13	1,82%	17	1,71%	14
Carne de boi de primeira	2,03%	19	2,33%	16	2,41%	13	2,72%	11	3,35%	7	3,42%	2
Farinha de mandioca	2,36%	16	2,32%	17	2,31%	15	1,53%	23	0,94%	33	0,31%	45
Café moído	2,30%	18	2,15%	18	2,10%	18	1,82%	19	1,52%	21	0,87%	29
Leite em pó	2,33%	17	2,00%	19	1,92%	19	1,62%	21	1,22%	25	0,62%	33
Macarrão	1,55%	21	1,46%	20	1,44%	21	1,22%	28	0,99%	31	0,52%	37
Outros leites	1,56%	20	1,46%	21	1,44%	22	1,61%	22	1,66%	18	1,49%	16
Cervejas chopp e outras bebidas*	1,18%	24	1,40%	22	1,46%	20	1,85%	18	2,14%	13	1,73%	13
Lanches*	1,20%	23	1,39%	23	1,44%	23	1,88%	17	2,59%	11	2,58%	4
Ovo de galinha	1,53%	22	1,38%	24	1,34%	25	1,24%	25	1,05%	29	0,58%	35
Refrigerantes	1,07%	27	1,33%	25	1,40%	24	1,68%	20	1,95%	15	1,74%	12

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Obs.: Dado referente à relação entre o valor do dispêndio monetário total com o referido item em relação ao dispêndio monetário com todos os itens de alimentos para a referida faixa de rendimento domiciliar per capita, sendo que os itens marcados com “\*” referem-se à alimentação fora de casa (POF4). É apresentada, também, a classificação dos alimentos por ordem de maior comprometimento da renda, usando como referência a faixa de rendimentos máxima para enquadramento no programa Bolsa Família.

Desses 10 primeiros itens, 8 deles (excluindo “Almoço e jantar” – item que se refere a alimentação fora do domicílio, e “Outros alimentos”<sup>119</sup>) se enquadram na composição da Cesta Básica Nacional. Há também bastante coincidência de alimentos que compõem a cesta quando se consideram todos os 25 itens de maior despesa. Para todos os grupos de rendimento, o item “Almoço e Jantar” foi responsável pela maior porcentagem da despesa com alimentos, demonstrando a atual tendência de consumo fora do domicílio.

Quando se analisa a faixa de rendimento domiciliar per capita maior que R\$ 1 salário mínimo, 7 dos produtos que faziam parte dos primeiros 25 itens de despesa das faixas de menor rendimento deixam de constar nessa relação.

Além disso, à medida que a renda per capita é maior, alguns produtos passam a

<sup>119</sup> Observando a base de dados no menor nível de agregação disponibilizado, esse item “Outros alimentos” refere-se, de fato, a 9 conjuntos de alimentos: Cesta de Páscoa, Cesta de Natal, Cesta de café da manhã, Varejão, Cesta básica, Sacola COBAL, Feirinha, Sacolão e Agregado.

compor menos a despesa. Esse é o caso do “ovo de galinha”, que ocupa a 22ª. posição no grupo de menor renda domiciliar per capita e passa a 35ª. posição no grupo com mais de um salário mínimo. Esse tipo de observação também é válido para “leite em pó”, “café moído”, “farinha de mandioca”, “feijão”, “macarrão” e “óleo de soja”.

Isso indica uma mudança do perfil de despesa relacionada ao aumento do rendimento domiciliar per capita. Nessa faixa de renda, observa-se que “Lanches”, item de alimentação fora de casa, que está presente nas despesas dos grupos de menor rendimento na 23ª posição, passa, nesse grupo, a ser o item de quarta maior porcentagem de despesa; enquanto o item “Cerveja, chopes e outras bebidas”, que era a 24ª despesa, passa, nesse grupo, para a 13ª posição.

Os 7 novos itens que compõem a despesa da faixa de rendimento domiciliar per capita de até R\$ 1 salário mínimo e que não estavam presentes na despesa daquelas pessoas com rendimento domiciliar per capita até R\$140 foram: “Alimentos preparados”, “Sanduíches e salgados”, “Outros panificados”, “Outras frutas”, “Queijos”, “Refrigerante e bebidas não alcoólicas” e “Cervejas e chopes”. Desses itens, 3 deles (Alimentos preparados”, “Sanduíches e salgados” e “Refrigerante e bebidas não alcoólicas”) fazem parte do grupo de alimentação fora de casa.

Nessa faixa de maior rendimento, observa-se, também, que os diferentes itens relacionados à carne passam a compor mais a despesa: 4 dos 10 primeiros itens. Neste caso, além desses 4 itens, do item “Outros alimentos” e dos 2 que compõem a alimentação fora de casa, os outros que fazem parte do ranking das dez maiores despesas são produtos que compõem a cesta básica: leite, arroz e pão.

A análise de São Paulo, na Tabela 9, revela diferença na composição da despesa desse estado em comparação com os dados nacionais<sup>120</sup>. Da relação dos 25 itens de maior despesa para a faixa de rendimento per capita de até R\$ 140, 6 se diferem: deixam de constar na relação “Outras carnes”, “Pescados frescos”, “Outros açúcares”, “Farinha de mandioca”, “Leite em pó” e “Ovo de Galinha”, e passam a constar “Alimentação na escola”, “Sanduíches e salgados”, “Massa de tomate”, “Refrigerantes e bebidas não alcoólicas” “Outro sal e condimentos” e “Alimentos preparados”. Assim, enquanto, nos dados para o Brasil, apenas 3 itens de alimentação fora de casa compõem as despesas das pessoas com rendimento até R\$140, em São Paulo, são 7.

<sup>120</sup> Esse não é o escopo deste trabalho, mas indica uma vertente interessante e mesmo importante de análise para futuras pesquisas, ou seja, a avaliação do perfil de despesa, considerando as diferenças regionais, ainda mais quando se leva em conta que os dados da POF e rotinas já preparadas permitem esse tipo de análise para todos os estados, e mesmo em níveis mais detalhados que esse.



Tabela 9 – Classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, para os dados relativos ao Estado de São Paulo

	Faixas de Rendimento domiciliar per capita											
	até R\$ 70,00		até R\$ 140,00		de R\$ 70,00 até R\$ 140,0		de R\$ 140,00 até 1/2 Salário Mínimo		de 1/2 até 1 Salário Mínimo		maior que 1 Salário Mínimo	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
Almoço e jantar*	26,89%	2	22,14%	1	20,61%	1	16,04%	1	24,00%	1	45,11%	1
Outros alimentos	31,02%	1	16,02%	2	11,17%	2	6,62%	2	3,24%	9	2,71%	3
Leite de vaca	7,15%	3	6,61%	3	6,43%	3	5,91%	3	5,21%	2	2,50%	5
Arroz	6,56%	4	5,46%	4	5,10%	5	4,25%	7	4,29%	4	1,72%	14
Pão francês	2,68%	7	4,76%	5	5,43%	4	5,09%	4	4,48%	3	2,09%	7
Carne de boi de segunda	1,73%	9	4,11%	6	4,88%	6	4,81%	5	3,54%	6	1,85%	11
Carnes e peixes industrializados	1,50%	10	3,01%	7	3,49%	7	4,32%	6	3,94%	5	2,68%	4
Feijão	3,53%	6	2,73%	8	2,47%	11	1,54%	23	2,09%	12	0,79%	28
Frango	4,26%	5	2,65%	9	2,12%	13	3,27%	8	3,37%	8	1,84%	12
Carne de boi de primeira			2,54%	10	3,36%	8	1,95%	18	3,50%	7	3,14%	2
Alimentação na escola*			2,27%	11	3,00%	9	2,01%	15	1,69%	20	0,61%	32
Biscoito	1,20%	12	2,02%	12	2,28%	12	2,43%	9	1,78%	16	1,08%	22
Lanches*	2,00%	8	2,01%	13	2,01%	14	1,61%	21	1,78%	17	1,96%	9
Sanduíches e salgados	0,35%	27	1,99%	14	2,52%	10	2,30%	11	2,43%	11	2,03%	8
Refrigerantes	1,06%	14	1,49%	15	1,63%	19	1,79%	19	2,43%	10	1,73%	13
Massa de tomate	0,06%	32	1,49%	16	0,23%	45	0,31%	47	0,32%	45	0,14%	56
Café moído	0,53%	19	1,47%	17	1,77%	16	1,73%	20	1,99%	14	0,95%	25
Refrigerante e bebidas não alcó	0,53%	20	1,45%	18	1,75%	17	1,56%	22	1,99%	13	1,56%	16
Cervejas chopps e outras bebidas*			1,29%	19	1,70%	18	1,98%	17	1,35%	23	1,59%	15
Outros leites	1,33%	11	1,21%	20	1,17%	21	2,40%	10	1,70%	19	1,39%	17
Outros sal e condimentos	0,49%	21	1,09%	21	1,28%	20	1,46%	24	1,55%	21	0,86%	26
Macarrão	0,61%	17	0,95%	22	1,06%	22	0,96%	33	0,86%	31	0,42%	37
Outras Farinhas	0,32%	28	0,76%	23	0,91%	24	1,04%	28	1,03%	26	0,80%	27
Óleo de soja	0,56%	18	0,74%	24	1,79%	15	2,01%	14	1,46%	22	0,67%	31
Alimentos preparados			0,71%	25	0,94%	23	1,25%	25	1,16%	25	2,14%	6

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Obs.: Dado referente à relação entre o valor do dispêndio monetário total com o referido item em relação ao dispêndio monetário com todos os itens de alimentos para a referida faixa de rendimento domiciliar per capita, sendo que os itens marcados com “\*” referem-se à alimentação fora de casa (POF4). É apresentada, também, a classificação dos alimentos por ordem de maior comprometimento da renda, usando como referência a faixa de rendimentos máxima para enquadramento no programa Bolsa Família.

A análise por faixa de renda em São Paulo revela que há 4 itens que fazem parte da despesa das pessoas com rendimento domiciliar per capita entre R\$ 70 e R\$ 140 e não estão presentes nas faixas de menor rendimento: “Carne de boi de primeira”, “Alimentação na escola”, “Cervejas, chopes e outras bebidas” e “Alimentos preparados”.

Na verdade, isso reflete a informação que pode ser constatada pelos dados completos (Tabela B2, Apêndice B): para essa faixa de menor rendimento em São Paulo, apenas 32 itens apresentam mais do que 1% da despesa com alimentação, dos 68 que compõem a despesa nacional. Para o estado, a única faixa de rendimento que relaciona todos os itens da despesa nacional é aquela com rendimento domiciliar per capita maior que um salário mínimo.

No caso de São Paulo, a afirmação de que os produtos da cesta básica estão entre os principais itens de despesa é mais verdadeira quanto menor é a faixa de rendimento domiciliar per capita. Tanto na faixa de rendimento de até R\$ 70, quanto naquela de até R\$ 140, 7 dos 10 principais itens de despesa compõem a cesta. Para a faixa de rendimento de mais de R\$ 1 salário mínimo, seriam 4 itens.

Os dados apresentados pelas Tabelas 8 e 9 revelam, portanto, que há mudança na composição de despesa, considerando diferentes faixas de renda. Isso não quer dizer que essa mudança se converte, necessariamente, em maior Segurança Alimentar (especialmente, quando se leva em conta o conceito mais amplo do termo, que incorpora os aspectos nutricionais; e que, dentre os alimentos que passam a ser incorporados na faixa de maior rendimento domiciliar per capita estão itens tais como “Lanches” e “Sanduíches e salgados”), mas indicam uma maior possibilidade de escolha de produtos quando se tem maior renda disponível.

A alimentação fora de casa, por sua vez, passa a compor cada vez mais a despesa, a medida que se amplia a faixa de renda, e está presente entre as principais despesas de forma muito mais acentuada para São Paulo do que para o resto do país.

Entretanto o aspecto mais importante observado é que os principais itens que compõem a despesa com alimentos das famílias com renda de até R\$ 140, ou seja, potenciais beneficiárias do programa Bolsa Família, é bastante coincidente com os alimentos apresentados na cesta básica, tanto nos dados nacionais quanto para São Paulo. Essa consideração também se mantém, mesmo na faixa de maior rendimento, particularmente nos dados para o Brasil.

#### **5.4.2 A crise de alimentos e os preços dos produtos consumidos pelas famílias em Insegurança Alimentar**

Considerando os dados obtidos na seção anterior, nos quais se observou que muitos dos principais itens que compõem a despesa em alimentação, notadamente das famílias de menor rendimento (e, portanto, provavelmente em maior Insegurança Alimentar), poderiam ser enquadrados como produtos que compõem a Cesta Básica Nacional e a dificuldade de definir critérios para montar uma cesta de alimentos a partir dos resultados obtidos (principalmente para estabelecer quantidade de consumo individual); esta seção optou por observar a evolução da crise alimentar a partir dos preços dos alimentos que compõem a cesta calculada pelo DIEESE.

De acordo com Lavinas (1998), embora o acompanhamento do preço da cesta básica não permita inferir com precisão qual o grau de acessibilidade nutricional da população, o seu caráter estrutural de cesta nacional, que lista apenas os produtos obrigatórios da ração-tipo do brasileiro serve para estimar variações no grau de acessibilidade. Desse modo, a opção de acompanhar os preços da cesta básica justifica-se por ser ela a ração-tipo definida há mais de

70 anos e o monitoramento do seu custo obedecer a critérios rigorosos e sistemáticos, o que a torna um bom dado para a evolução do poder de compra no país nos estratos de baixa renda, sendo que os alimentos contidos nela expressam o maior volume de consumo nacional dentre as principais categorias alimentares (cereais, tubérculos, energéticos, frutas e carnes) e revelam baixa elasticidade-renda (LAVINAS, 1998).

Assim, na Tabela 10, são registrados os preços da Cesta Básica e de cada um dos produtos que a compõem. Como não há divulgação de um valor nacional pelo DIEESE, a opção foi por utilizar os dados relativos à cidade de São Paulo.

Conforme se pode observar, o valor da cesta quase triplicou, nos últimos 10 anos. Esse aumento foi contínuo, mas, especialmente, no ano de 2008, marco da crise de alimentos, verificando-se elevação brusca do valor da cesta básica, que passou de R\$ 186,98 para R\$ 229,09. Contribuições importantes para esse aumento estiveram na mudança do preço da carne de R\$ 56,70 para R\$ 74,64 e, sobretudo, do feijão, que passou de R\$ 13,46 para R\$ 32,40; produtos que estão entre os principais itens que compõem a despesa alimentar, basicamente das famílias com menor rendimento, conforme foi verificado nos dados da POF.

Tabela 10 – Preços dos produtos da cesta básica para a cidade de São Paulo (R\$)

Período	Carne	Leite	Feijão	Arroz	Farinha	Batata	Tomate	Pão	Café	Banana	Açúcar	Óleo	Manteiga	Cesta
jan/00	37,26	6,00	7,38	2,58	1,54	4,86	10,17	15,54	5,03	9,68	2,01	1,20	8,96	112,22
jul/00	35,94	7,88	6,34	2,37	1,47	5,70	8,46	16,62	4,55	10,05	2,31	1,04	8,68	111,43
jan/01	37,68	7,95	7,65	2,49	1,50	7,68	13,14	17,22	4,23	11,48	2,73	1,07	8,54	123,36
jul/01	37,02	8,02	9,36	2,82	1,74	8,22	12,24	19,86	4,11	10,12	2,40	1,20	8,55	125,68
jan/02	41,88	8,02	9,04	3,33	1,90	6,42	11,79	20,58	3,76	10,28	2,55	1,54	8,09	129,21
jul/02	38,58	8,55	10,98	3,21	1,98	8,70	13,95	23,04	3,73	9,52	2,37	1,66	8,36	134,64
jan/03	47,04	8,77	14,26	4,59	3,15	7,98	13,23	29,16	4,95	10,88	4,17	2,66	11,92	162,79
jul/03	44,64	9,45	13,36	5,52	2,76	8,10	13,05	28,92	5,17	12,22	3,96	2,30	12,68	162,15
jan/04	52,08	9,52	11,25	5,94	2,38	6,06	19,62	27,90	5,42	13,12	3,21	2,54	11,96	171,03
jul/04	48,72	10,28	11,12	5,25	2,73	9,06	21,78	28,44	5,86	13,95	3,03	2,48	11,25	173,95
jan/05	52,68	10,42	12,42	4,29	2,44	9,72	15,48	28,32	5,94	13,65	3,69	2,18	11,62	172,87
jul/05	50,40	10,95	15,57	3,99	2,40	9,24	18,36	30,12	6,52	13,20	3,51	1,94	12,02	178,22
jan/06	52,32	10,88	11,97	3,99	2,31	13,08	14,76	29,04	7,10	14,02	4,29	1,83	11,85	177,45
jul/06	49,62	10,88	12,42	3,93	2,26	8,70	13,50	29,40	6,27	15,08	4,92	1,83	11,68	170,50
jan/07	55,02	10,88	11,48	4,41	2,50	7,02	22,95	30,12	6,95	15,00	4,47	2,19	11,72	184,72
jul/07	56,70	13,12	13,46	4,26	2,55	9,78	16,11	29,70	7,71	14,92	3,96	2,08	12,61	186,98
jan/08	66,12	13,58	32,40	4,56	2,91	10,98	21,60	32,16	7,51	17,78	3,45	2,73	13,30	229,09
jul/08	74,64	14,10	28,89	6,42	3,75	11,46	29,25	38,04	7,47	17,78	3,51	3,15	13,67	252,13
jan/09	80,28	14,10	18,81	6,00	3,18	11,52	23,94	37,74	7,78	17,70	3,81	2,50	14,17	241,53
jul/09	74,82	19,28	13,14	5,79	2,90	12,84	21,78	36,06	6,35	14,78	4,35	2,34	12,74	227,17
jan/10	75,60	15,30	10,58	6,06	2,61	14,88	20,61	36,60	6,33	15,37	5,88	2,38	12,81	225,02
jul/10	78,84	16,50	18,76	6,15	2,64	14,82	21,06	37,86	6,11	16,20	5,46	2,20	12,77	239,38
jan/11	98,10	16,80	13,72	5,97	3,18	10,74	24,66	40,62	6,62	17,78	6,99	2,72	13,34	261,25
jul/11	92,40	18,15	15,39	5,28	3,18	11,82	29,70	41,10	6,98	17,10	6,30	2,74	13,24	263,38
jan/12	102,60	18,30	19,62	5,76	3,15	11,34	30,87	43,08	8,02	18,90	6,87	2,78	14,25	285,54
jul/12	95,16	18,60	24,75	6,12	3,04	12,54	42,48	44,10	8,12	20,48	6,51	3,23	14,25	299,39

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos do DIEESE (2012a).

Obs.: Dados em valores nominais da época e referentes às quantidades estipuladas no Decreto Lei 399/1938.

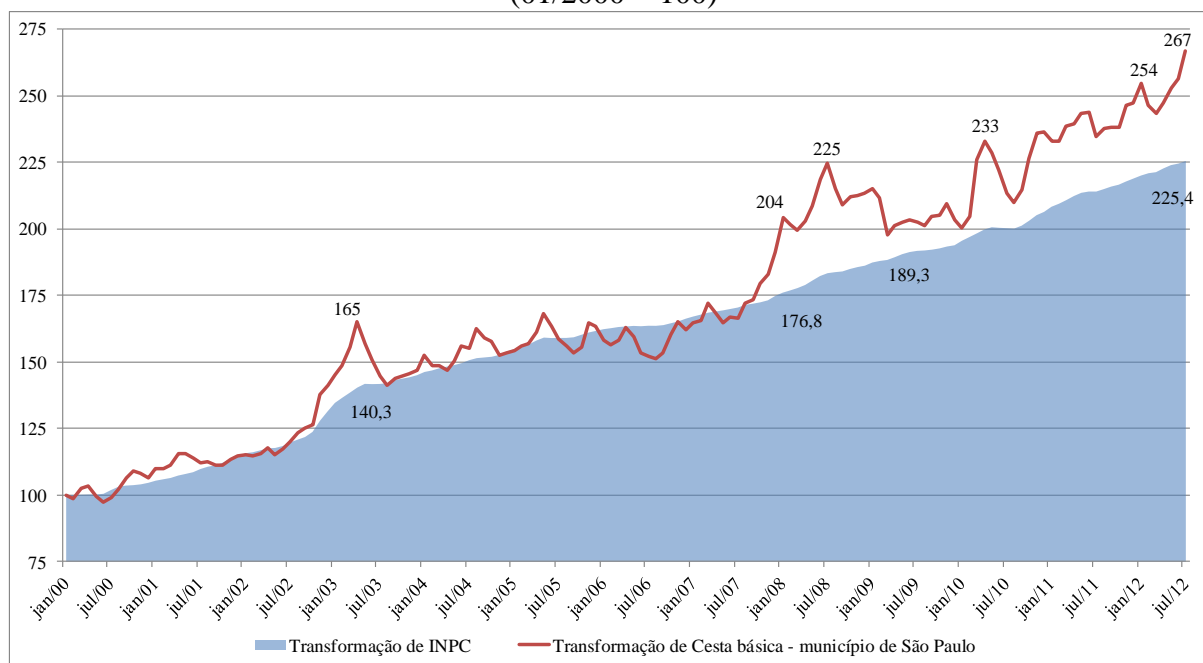
Visando identificar a relação entre a variação de preços dos alimentos e a variação geral de preços no país, o Gráfico 7 apresenta a evolução do preço da cesta básica comparado com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Por meio desse gráfico, é possível perceber que, até o ano de 2007, os dois indicadores registraram leve aumento (apesar do pico no aumento do preço da cesta básica em meados de 2003); e que até o ano de 2008 houve, inclusive, períodos em que o aumento do valor da cesta básica foi inferior ao INPC.

A partir de 2008, entretanto, há um claro afastamento dos dois indicadores, com a cesta básica subindo bem mais do que o índice geral de preços, sendo que, após esta alta, houve um período, até agosto de 2010, de queda de preços, embora estes tenham voltado a subir e a se descolar do indicador geral.

Esse quadro se mantém ainda no período atual. O valor da cesta básica em meados de 2012, havia apresentado crescimento de 167% em relação a janeiro de 2000; enquanto o INPC cresceu cerca de 125%.

Gráfico 7 – Evolução do preço da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com o INPC (01/2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.

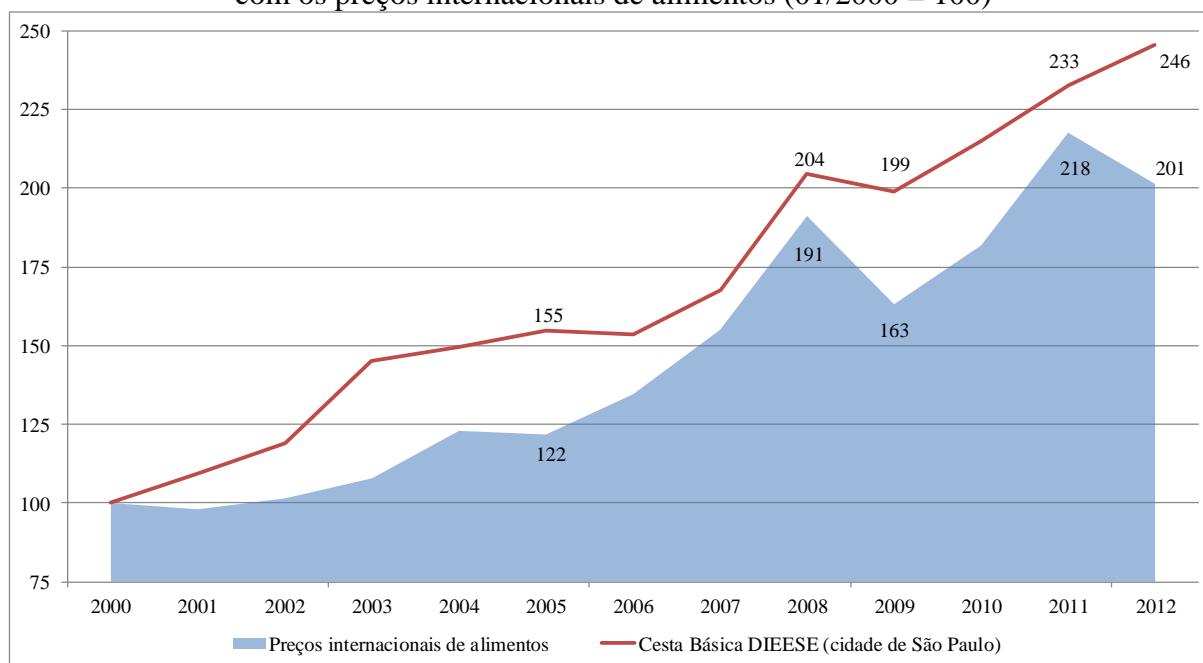
Obs.: Valor nominal da cesta básica e de seus produtos, calculados pelo DIEESE para a cidade de São Paulo, e transformação do INPC calculado pelo IBGE (utilizando o Ipeada). Valores considerando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100).

Esses valores revelam a crise de alimentos no Brasil, visualizada pelo Gráfico 8. Nele, é ilustrada a evolução dos preços da cesta básica comparada com a evolução dos preços internacionais de alimentos.

É adequado notar que a variação dos preços da cesta básica segue a variação dos preços internacionais, com principais picos de aumento nos anos de 2008 e 2011. Apesar da leve queda em 2009 e 2012 (apenas no indicador internacional), parece se estabelecer como tendência patamares maiores de preços tanto internos quanto internacionais.

É interessante observar, também, que o aumento dos preços da cesta básica foi, em geral, ainda maior do que dos preços internacionais dos alimentos. Além disso, considerando os dois períodos de queda dos preços mencionados acima, em 2009, os valores da cesta básica caíram bem menos que os preços internacionais dos alimentos e, a partir de 2011, apesar da queda destes, os preços nacionais continuaram a subir.

Gráfico 8 – Evolução do preço médio anual da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com os preços internacionais de alimentos (01/2000 = 100)



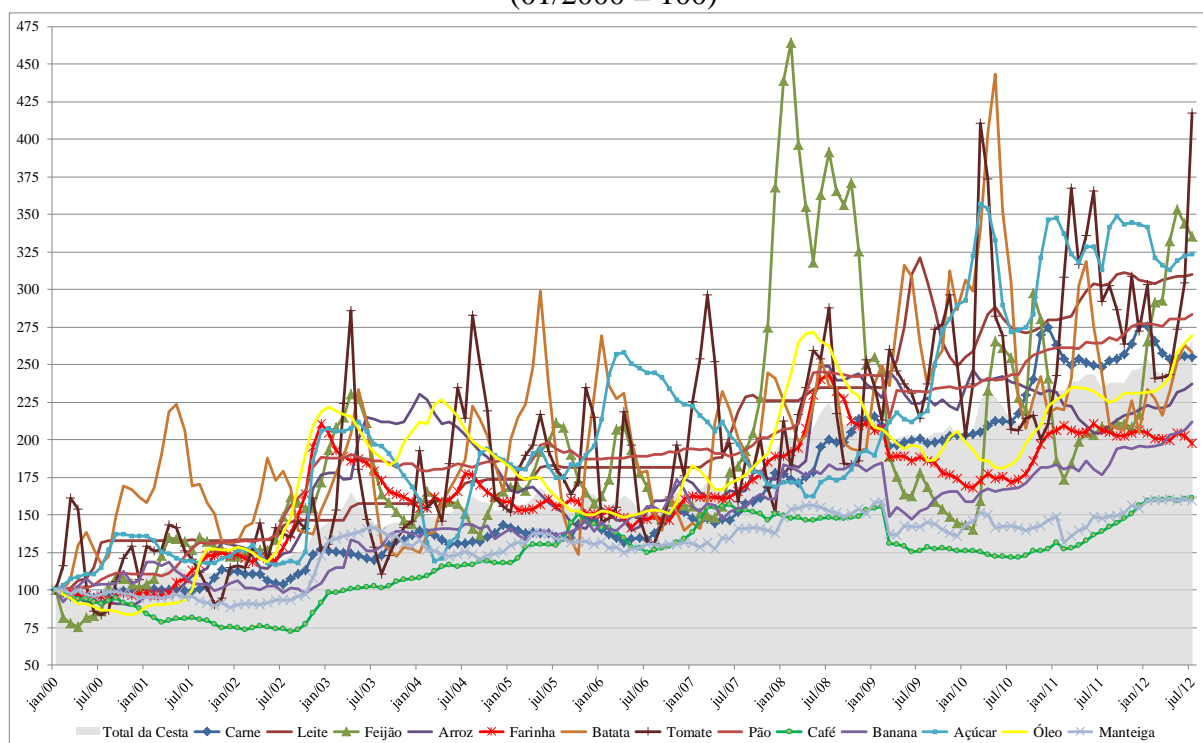
Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo FMI.

Obs.: O índice da cesta básica corresponde à média anual do valor nominal calculado mensalmente pelo DIEESE para a cidade de São Paulo, e os preços internacionais correspondem ao *Commodity Food Price Index* (inclui índices de preços de cereais, óleos vegetais, carne, marisco, açúcar, bananas e laranjas) calculado pelo FMI (*World Economic Outlook Database*, abril de 2012). Ambos os índices estão apresentados utilizando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100).

No Gráfico 9, a seguir, é apresentado o valor nominal da cesta básica e de seus produtos, calculados pelo DIEESE para a cidade de São Paulo, considerando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100)<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> No Apêndice C, são apresentados os gráficos com menores quantidades de produtos, para melhor visualização.

Gráfico 9 – Evolução de preços de alimentos e a cesta básica (cidade de São Paulo)  
(01/2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE (2012a).

A proposta deste trabalho não é realizar uma discussão sobre a variação de preço de forma específica para algum dos produtos, mas é interessante registrar algumas observações.

Apenas Café, Batata, Manteiga e, até 2010, a Carne assinalaram variações de preço em patamares abaixo daqueles observados para a cesta básica.

Com exceção de Leite, Pão e Carne, que apontaram elevação constante de preços, todos os outros produtos tiveram valores consideravelmente oscilantes, embora a tendência geral, ao longo do tempo, tenha sido sempre de aumento.

Entre 2008 e 2010, todos os produtos evidenciaram pelo menos um aumento de preços maior do que o observado em todos os outros períodos da série; sendo que alguns produtos apresentaram uma pequena queda nos preços após este período, mas nenhum voltou aos patamares anteriores, e todos mantiveram trajetória ascendente.

Para facilitar a visualização desse aumento de preços, a Tabela 11 exhibe os valores para julho de 2012, tomando como base o início dos anos 2000.

Tabela 11 – Evolução de preços da Cesta Básica - dados para a cidade de São Paulo  
(01/2000 = 100)

	Carne	Leite	Feijão	Arroz	Farinha	Batata	Tomate	Pão	Café	Banana	Açúcar	Óleo	Manteiga	Cesta
jul/12	255	310	335	237	197	258	418	284	161	212	324	269	159	267

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos do DIEESE (2012a).

Obs.: Valor nominal da cesta básica calculada pelo DIEESE para a cidade de São Paulo, considerando os valores de janeiro de 2000 como referência.

Dos 14 produtos que compõem a cesta, apenas 3 deles (farinha, café e manteiga) apresentaram variação menor que 100% nos preços do início para o final do período analisado; sendo que para 4 deles (leite, feijão, tomate e açúcar), os aumentos foram maiores do que 200%.

Dessa forma, essa tabela sintetiza bem o processo de aumento de preços dos alimentos verificado desde o início da última década no país, sobretudo após o ano de 2008 (Gráfico 8), com variações consideráveis nos valores dos produtos que fazem parte do consumo alimentar básico do brasileiro.

#### **5.4.3 Bolsa Família e crise de alimentos: uma avaliação do potencial de programas de transferências de renda em um contexto de aumento de preços.**

Nesta seção, pretende-se realizar uma análise dos potenciais resultados das transferências de renda do programa Bolsa Família sobre a condição de Segurança Alimentar dos indivíduos, considerando o panorama verificado na seção anterior, ou seja, um contexto de crise de alimentos.

Para isso, é necessário um breve relato sobre o funcionamento do programa e suas alterações desde sua regulamentação pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Inicialmente, cabe destacar que o programa Bolsa Família adota como requisito para ter acesso ao benefício, famílias que estejam em condições de extrema pobreza ou de pobreza, e para estas últimas ainda é necessário que existam, na composição do grupo familiar, pessoas na condição de gestantes, nutrízes, crianças entre zero e doze anos, ou adolescentes até dezoito anos.

A caracterização das condições de pobreza ou extrema pobreza é feita mediante o rendimento per capita da família, definido no Decreto que regulamenta o programa Bolsa Família e pelo conjunto de suas alterações<sup>122</sup>, sendo estes dados apresentados na Tabela 12 a seguir.

---

<sup>122</sup> Extrema pobreza: Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 - renda familiar mensal per capita até R\$ 50,00; Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006 - renda familiar mensal per capita até R\$ 60,00; Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009 - renda familiar mensal per capita até R\$ 69,00; Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009 - renda familiar mensal per capita até R\$ 70,00. Pobreza: Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 - renda familiar mensal per capita até R\$ 100,00; Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006 - renda familiar mensal per capita até R\$ 120,00; Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009 - renda familiar mensal per capita até R\$ 137,00; Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009 - renda familiar mensal per capita até R\$ 140,00.

Partindo dessas faixas de rendimento, o programa define o valor dos benefícios a serem pagos. Para a faixa de extrema pobreza há, desde a criação do programa, a garantia de um benefício mínimo, que pode ser acrescido por faixas variáveis em função da existência de gestantes, nutrizes, crianças até doze anos, adolescentes até quinze anos, ou de adolescentes de dezesseis e dezessete anos. Já as famílias na condição de pobreza teriam direito apenas aos benefícios variáveis<sup>123</sup>.

Tabela 12 – Condições de Pobreza e Extrema Pobreza segundo a faixa de rendimento familiar per capita

	<b>Pobreza</b>	<b>Extrema Pobreza</b>
<b>set/04</b>	até R\$ 100,00	até R\$ 50,00
<b>abr/06</b>	até R\$ 120,00	até R\$ 60,00
<b>abr/09</b>	até R\$ 137,00	até R\$ 69,00
<b>jun/09</b>	até R\$ 140,00	até R\$ 70,00

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto 5.209/2009 e suas alterações.

Na Tabela 13, são registrados os valores mínimo e máximo do programa para as famílias nas condições de pobreza ou extrema pobreza.

<sup>123</sup> Os critérios de elegibilidade e imputação de valores do programa Bolsa Família passaram pelas seguintes alterações:

- Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 - para famílias em extrema pobreza, foi criado o benefício básico no valor de R\$ 50,00 e para estas e para as famílias em condição de pobreza foi criado o benefício variável de R\$ 15 por criança na faixa etária de até 15 anos, respeitando-se o limite máximo de R\$ 45;
- Decreto nº 6.157, 16 de julho de 2007 – alterado o benefício básico para R\$ 58,00 e o benefício variável para R\$ 18,00, até o limite de R\$ 54,00, este agora destinado a unidades familiares que tenham, em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos, ou adolescentes até quinze anos;
- Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008 – alterados os valores do benefício básico para R\$ 62,00 e do variável para R\$ 20,00, até o limite de R\$ 60,00;
- Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009 – alterados os valores do benefício básico para R\$ 68,00, do variável para R\$ 22,00, até o limite de R\$ 66,00, e criado o benefício para o adolescente no valor de R\$ 33,00 até o limite de R\$ 66,00;
- Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011 e Decreto nº 7.494, de 02 de junho de 2011 - alterados os valores do benefício básico para R\$ R\$ 70,00, do variável para R\$ 32,00, até o limite de R\$ 160,00, e do benefício para o adolescente para R\$ 38,00 até o limite de R\$ 76,00;



Tabela 13 – Valores pagos pelo Programa Bolsa Família, em função da renda per capita das famílias e da composição familiar

	<b>Pobreza</b>		<b>Extrema Pobreza</b>	
	<b>Valor mínimo</b>	<b>Valor máximo</b>	<b>Valor mínimo</b>	<b>Valor máximo</b>
<b>set/04</b>	R\$ 0,00	R\$ 45,00	R\$ 50,00	R\$ 95,00
<b>jul/07</b>	R\$ 0,00	R\$ 54,00	R\$ 58,00	R\$ 112,00
<b>jun/08</b>	R\$ 0,00	R\$ 60,00	R\$ 62,00	R\$ 122,00
<b>jul/09</b>	R\$ 0,00	R\$ 132,00	R\$ 68,00	R\$ 200,00
<b>jun/11</b>	R\$ 0,00	R\$ 236,00	R\$ 70,00	R\$ 306,00

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto 5.209/2009 e suas alterações.

Obs.: os valores máximos consideram a existência de três (cinco, a partir de junho de 2011) gestantes (desde julho de 2007), nutrizes (desde julho de 2007), crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos; e, a partir de julho de 2009, possuam também dois adolescentes, com idade entre dezesseis a dezessete anos, matriculados em estabelecimentos de ensino.

Para realizar os testes acerca do potencial impacto do Programa Bolsa Família na acessibilidade alimentar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, optou-se por eleger como unidade familiar padrão uma composição de dois adultos e duas crianças, sendo que a estas seriam atribuídas duas cotas do benefício variável do programa.

Considerando essas duas cotas variáveis, os valores simulados de benefício são apresentados na Tabela 14.

Tabela 14 – Simulação de valor de benefício

	<b>Pobreza</b>	<b>Extrema Pobreza</b>
<b>set/04</b>	R\$ 30,00	R\$ 80,00
<b>jul/07</b>	R\$ 36,00	R\$ 94,00
<b>jun/08</b>	R\$ 40,00	R\$ 102,00
<b>jul/09</b>	R\$ 44,00	R\$ 112,00
<b>jun/11</b>	R\$ 64,00	R\$ 134,00

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Valores de benefícios considerando uma família com dois adultos e duas crianças elegíveis ao programa.

Essa tabela mostra, por exemplo, que, em setembro de 2004, seguindo a regulamentação do programa na época, a família caracterizada acima, caso selecionada, estando em situação de pobreza, receberia duas cotas variáveis no valor de R\$ 15, totalizando um benefício de R\$ 30; enquanto aquela em situação de extrema pobreza receberia, além dessas duas cotas, o valor básico do benefício, que, nessa época, era de R\$ 50.

Como o programa foi criado apenas em 2004, mas este trabalho se propõe a analisar os impactos da crise alimentar desde o início dos anos 2000, utilizou-se o INPC como deflator

para retroagir os valores de benefício apresentados na Tabela 14 para o período de janeiro de 2000 até agosto de 2004, resultados expostos na Tabela 15.

Tabela 15 – Simulação do valor do benefício do programa de transferência de renda

<b>Período</b>	<b>Extrema Pobreza</b>	<b>Pobreza</b>
<b>jan/00</b>	R\$ 52,74	R\$ 19,78
<b>jul/00</b>	R\$ 53,75	R\$ 20,16
<b>jan/01</b>	R\$ 55,61	R\$ 20,85
<b>jul/01</b>	R\$ 57,92	R\$ 21,72
<b>jan/02</b>	R\$ 61,04	R\$ 22,89
<b>jul/02</b>	R\$ 63,18	R\$ 23,69
<b>jan/03</b>	R\$ 71,01	R\$ 26,63
<b>jul/03</b>	R\$ 74,76	R\$ 28,03
<b>jan/04</b>	R\$ 77,12	R\$ 28,92
<b>jul/04</b>	R\$ 79,47	R\$ 29,80

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Deflação, pelo INPC (09/2004=100), dos valores do Programa Bolsa Família em setembro de 2004 (R\$ 80,00 e R\$ 30,00) supostamente devidos a uma família com quatro pessoas, dois adultos mais duas crianças elegíveis ao programa.

Os valores na Tabela 15 são utilizados, destarte, como simulação do pagamento do benefício do programa para o período de janeiro de 2000 até a sua regulamentação pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

A Tabela 16 apresenta, considerando esses valores deflacionados, o poder de compra de uma cesta básica, dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza (constituintes de uma família como a definida aqui como padrão), levando em conta as transferências de renda do Programa Bolsa Família.

Para calcular esse poder de compra foram considerados os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e, nas situações com recebimento de Bolsa Família, foi acrescido o valor do benefício dividido por quatro pessoas.

Tabela 16 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família

Período	Extrema Pobreza				Pobreza			
	Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família		Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família	
	Renda	% Cesta	Benefício	% Cesta	Renda	% Cesta	Benefício	% Cesta
jan/00	R\$ 32,96	29%	R\$ 52,74	41%	R\$ 65,92	59%	R\$ 19,78	63%
jul/00	R\$ 33,59	30%	R\$ 53,75	42%	R\$ 67,19	60%	R\$ 20,16	65%
dez/00	R\$ 34,49	29%	R\$ 55,18	40%	R\$ 68,98	58%	R\$ 20,69	62%
jul/01	R\$ 36,20	29%	R\$ 57,92	40%	R\$ 72,40	58%	R\$ 21,72	62%
jan/02	R\$ 38,15	30%	R\$ 61,04	41%	R\$ 76,30	59%	R\$ 22,89	63%
jul/02	R\$ 39,49	29%	R\$ 63,18	41%	R\$ 78,97	59%	R\$ 23,69	63%
jan/03	R\$ 44,38	27%	R\$ 71,01	38%	R\$ 88,76	55%	R\$ 26,63	59%
jul/03	R\$ 46,72	29%	R\$ 74,76	40%	R\$ 93,44	58%	R\$ 28,03	62%
jan/04	R\$ 48,20	28%	R\$ 77,12	39%	R\$ 96,41	56%	R\$ 28,92	61%
jul/04	R\$ 49,67	29%	R\$ 79,47	40%	R\$ 99,33	57%	R\$ 29,80	61%
jan/05	R\$ 50,00	29%	R\$ 80,00	40%	R\$ 100,00	58%	R\$ 30,00	62%
jul/05	R\$ 50,00	28%	R\$ 80,00	39%	R\$ 100,00	56%	R\$ 30,00	60%
jan/06	R\$ 50,00	28%	R\$ 80,00	39%	R\$ 100,00	56%	R\$ 30,00	61%
jul/06	R\$ 60,00	35%	R\$ 80,00	47%	R\$ 120,00	70%	R\$ 30,00	75%
jan/07	R\$ 60,00	32%	R\$ 80,00	43%	R\$ 120,00	65%	R\$ 30,00	69%
jul/07	R\$ 60,00	32%	R\$ 94,00	45%	R\$ 120,00	64%	R\$ 36,00	69%
jan/08	R\$ 60,00	26%	R\$ 94,00	36%	R\$ 120,00	52%	R\$ 36,00	56%
jul/08	R\$ 60,00	24%	R\$ 102,00	34%	R\$ 120,00	48%	R\$ 40,00	52%
jan/09	R\$ 60,00	25%	R\$ 102,00	35%	R\$ 120,00	50%	R\$ 40,00	54%
jul/09	R\$ 70,00	31%	R\$ 112,00	43%	R\$ 140,00	62%	R\$ 44,00	66%
jan/10	R\$ 70,00	31%	R\$ 112,00	44%	R\$ 140,00	62%	R\$ 44,00	67%
jul/10	R\$ 70,00	29%	R\$ 112,00	41%	R\$ 140,00	58%	R\$ 44,00	63%
jan/11	R\$ 70,00	27%	R\$ 112,00	38%	R\$ 140,00	54%	R\$ 44,00	58%
jul/11	R\$ 70,00	27%	R\$ 134,00	39%	R\$ 140,00	53%	R\$ 64,00	59%
jan/12	R\$ 70,00	25%	R\$ 134,00	36%	R\$ 140,00	49%	R\$ 64,00	55%
jul/12	R\$ 70,00	23%	R\$ 134,00	35%	R\$ 140,00	47%	R\$ 64,00	52%

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004, utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo DIEESE (2012a), para a cidade de São Paulo. 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e, nas situações com recebimento de Bolsa Família, foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).

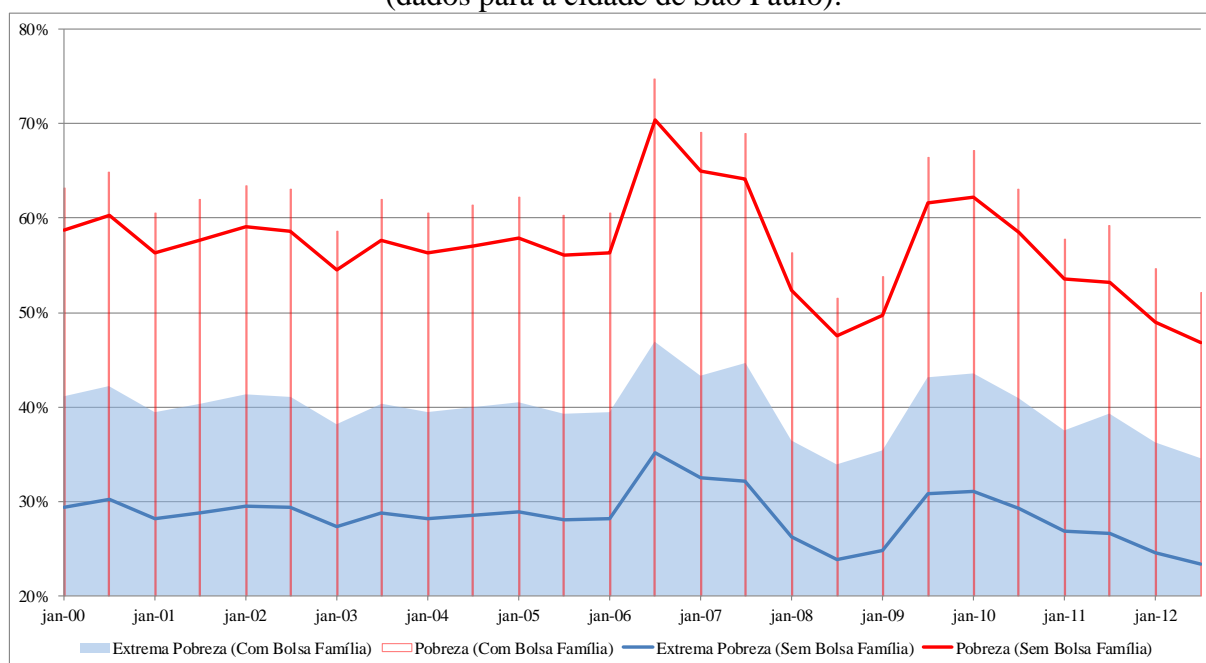
Observa-se que tanto as pessoas enquadradas em uma situação de extrema pobreza como aquelas em situação de pobreza, potenciais beneficiárias do Bolsa Família, sequer denotam capacidade de aquisição da cesta básica de alimentos: a capacidade de compra variou entre 23% e 35% para os indivíduos em extrema pobreza e, entre 47% e 70%, para aqueles em estado de pobreza.

Levando em conta que a cesta básica refere-se a uma “Ração Essencial Mínima”, suficiente para alimentar uma pessoa em idade adulta, e que nem gastando todo o orçamento disponível apenas com esses alimentos esses indivíduos conseguiriam ter o acesso econômico

a todos eles, há uma grande possibilidade que se configure um quadro de Insegurança Alimentar.

Ao acrescentar ao rendimento per capita os valores do benefício simulado do Bolsa Família, ainda assim, essa situação se mantém, e a capacidade aquisitiva da cesta básica se amplia para, no máximo, 47% nos casos de extrema pobreza e 75% para os indivíduos em situação de pobreza. O Gráfico 10 contribui para a visualização dessa condição.

Gráfico 10 – Capacidade de compra da cesta básica pelos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando o benefício simulado do Programa Bolsa Família (dados para a cidade de São Paulo).

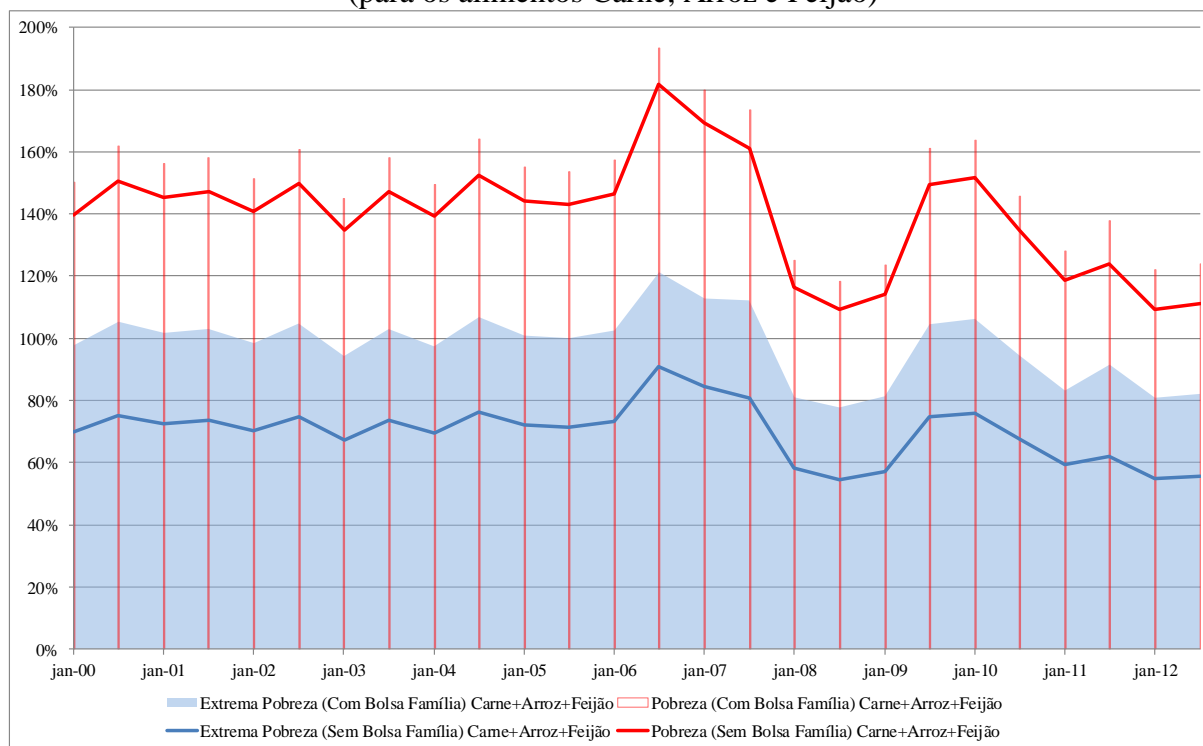


Fonte: Elaboração própria.

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004 utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foi considerado o valor da cesta básica, calculada pelo DIEESE (2012a), para a cidade de São Paulo. 4. Para calcular o poder de compra foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).

Por meio do Gráfico 11 e da Tabela 17, foi avaliado o poder de compra dos indivíduos para três produtos: arroz, feijão e carne, considerada a combinação típica de alimentação dos brasileiros, e que representam, segundo os dados da POF divulgados neste trabalho, o principal componente de despesa alimentar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Gráfico 11 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família (para os alimentos Carne, Arroz e Feijão)



Fonte: Elaboração própria.

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004 utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foram utilizados os valores e quantidades dos alimentos “carne”, “arroz” e “feijão” na forma calculada pelo DIEESE (2012a), para a cesta básica referente à cidade de São Paulo. 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).

Pelo Gráfico 11 é possível observar que os indivíduos em extrema pobreza não seriam capazes, mesmo utilizando toda a sua renda, de adquirir nem mesmo esses três itens para a sua alimentação. Por mais que fosse acrescentando a esse rendimento o valor simulado do Bolsa Família, essa pessoa permaneceria sem capacidade aquisitiva para parte do período analisado.

Para aqueles períodos em que a compra dos produtos se tornou acessível (ou para as pessoas em condição de pobreza cujo poder de compra seria suficiente para a aquisição), ainda assim, considerando a utilização de toda a renda “disponível”, é pertinente frisar que o consumo apenas desses alimentos não garante a quantidade diária de micronutrientes necessários para a manutenção do corpo (especialmente vitaminas e minerais) (NEWS.MED.BR, 2007).

Tabela 17 – Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do Programa Bolsa Família (para os alimentos Carne, Arroz e Feijão)

Período	Extrema Pobreza				Pobreza			
	Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família		Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família	
	Renda	Carne+Arroz+Feijão	Benefício	Carne+Arroz+Feijão	Renda	Carne+Arroz+Feijão	Benefício	Carne+Arroz+Feijão
jan/00	R\$ 32,96	70%	R\$ 52,74	98%	R\$ 65,92	140%	R\$ 19,78	150%
jan/05	R\$ 50,00	72%	R\$ 80,00	101%	R\$ 100,00	144%	R\$ 30,00	155%
jul/12	R\$ 70,00	56%	R\$ 134,00	82%	R\$ 140,00	111%	R\$ 64,00	124%

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004 utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foram utilizados os valores e quantidades dos alimentos “carne”, “arroz” e “feijão” na forma calculada pelo DIEESE (2012a), para a cesta básica referente a cidade de São Paulo. 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor do benefício dividido por quatro pessoas.

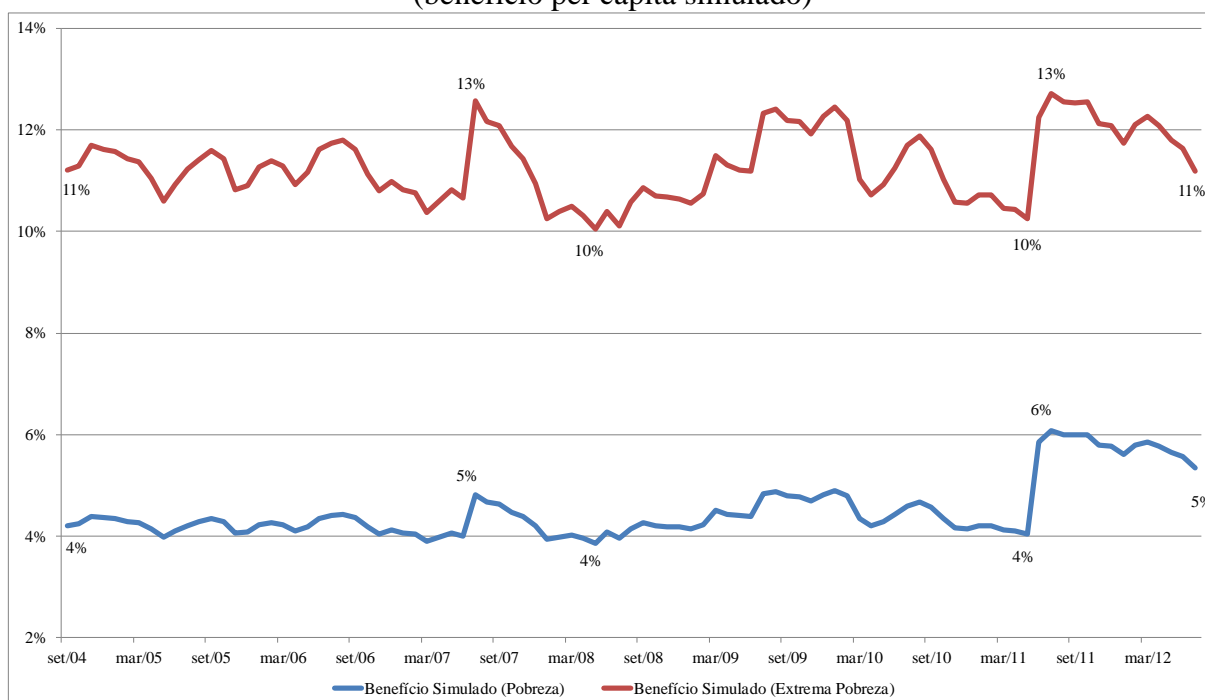
Além disso, mesmo no período recente, de expansão do valor do benefício do Programa, o rendimento em julho de 2012, por exemplo, para um indivíduo em condição de extrema pobreza, seria suficiente para a aquisição de 82% da cesta básica (Tabela 17).

Esse panorama remete a outra constatação importante, que pode ser notada nos Gráficos 10 e 11: os indivíduos em condição de extrema pobreza e pobreza apresentaram queda considerável da capacidade de aquisição da cesta básica, especialmente no período entre 2008 e 2010, caracterizado como de crise alimentar, e essa capacidade se mantém em patamares relativamente mais baixos no período atual do que nos anteriores.

Com a intenção de avaliar a capacidade de manutenção do poder aquisitivo propiciado pelo acréscimo do benefício do Programa Bolsa Família aos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, diante do quadro de aumento de preços, são apresentados os Gráficos 12 e 13.

O Gráfico 12 mostra que a capacidade de compra de cesta básica proporcionada pelos valores per capita transferidos pelo benefício simulado do Programa Bolsa Família foi reduzida em 2008 quando comparada com o período imediatamente anterior ao da crise, mas essa transferência de renda permitiu manter, aproximadamente, o mesmo poder aquisitivo observado no período em que o Programa foi criado, especialmente, para a situação de pobreza.

Gráfico 12 - Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefício per capita simulado)



Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa Bolsa Família, e dividido este valor entre as quatro pessoas, calculando o benefício per capita; Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo DIEESE, para a cidade de São Paulo.

A partir de 2011, com a nova subida dos preços da cesta básica, o último acréscimo nos benefícios do Programa Bolsa Família possibilitou uma ampliação no poder de compra de alimentos: de 10% para 13% para os indivíduos em extrema pobreza e de 4% para 6% nos casos de pobreza.

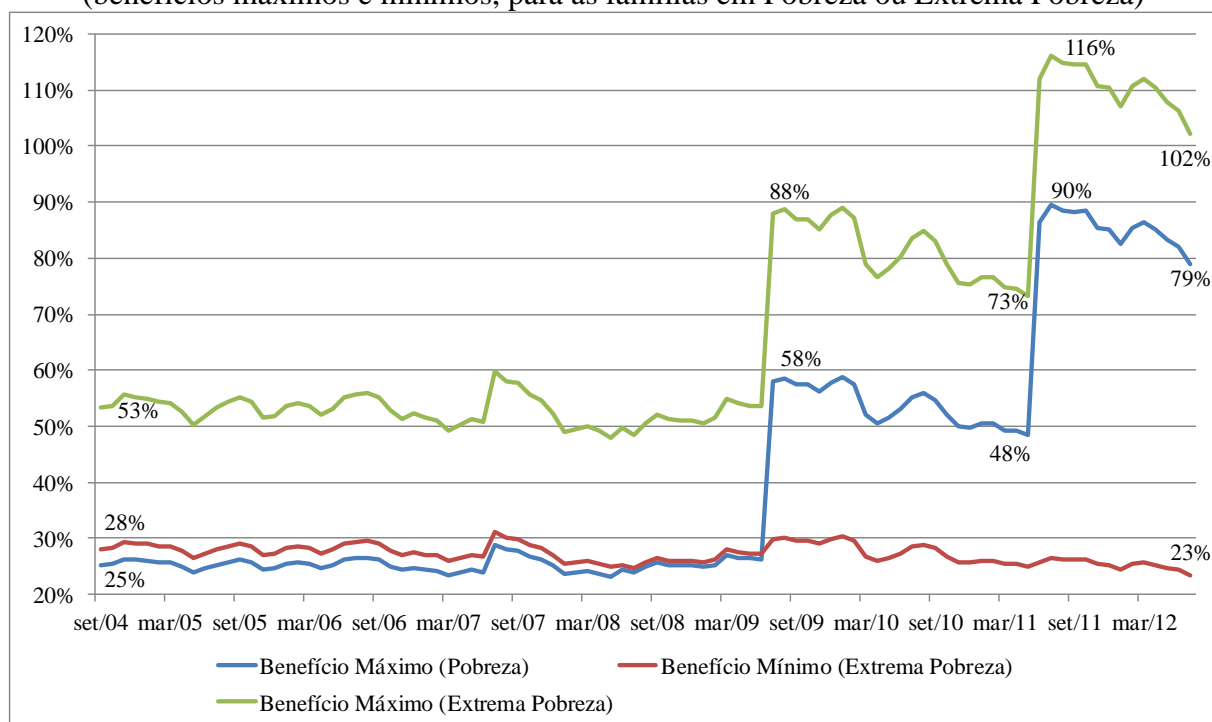
Contudo, é importante perceber a forma como ocorreu o aumento desses benefícios, para que se possa compreender a capacidade real de compra que ele pode proporcionar.

Os acréscimos que ocorreram em 2009 e 2011 nos valores máximos do benefício do Bolsa Família (Gráfico 13), devem-se, fundamentalmente, à ampliação dos benefícios variáveis, que dependem de componentes do grupo familiar: em 2009 foi, criado o benefício para o adolescente (16 e 17 anos) com possibilidade de pagamento de até duas cotas e, em 2011, foi ampliado o número de cotas variáveis do benefício de 5 para 7.

O Gráfico 13 poderia apresentar, assim, uma falsa impressão de grande ampliação da capacidade aquisitiva proporcionada pelo Programa. Para ter acesso ao benefício máximo, que permitiria a aquisição de uma cesta básica em março de 2012, por exemplo, uma família em situação de extrema pobreza precisaria ter pessoas suficientes com perfil para o recebimento de todas as cotas variáveis distribuídas pelo Bolsa Família. Por outro lado, o benefício

mínimo, que tinha a capacidade de compra de 28% da cesta básica na criação do programa, atualmente, é capaz de adquirir apenas 23% desses alimentos.

Gráfico 13 - Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefícios máximos e mínimos, para as famílias em Pobreza ou Extrema Pobreza)



Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Foram considerados o benefício básico (famílias em extrema pobreza) e os benefícios variáveis que dependem da existência na família de até 5 gestantes, nutrizes, crianças até doze anos ou adolescentes até 15 anos, e de 2 adolescentes de 16 ou 17 anos; Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo DIEESE, para a cidade de São Paulo.

Observa-se, conseqüentemente, que, mesmo com os aumentos nos valores pagos pelo Programa, o poder aquisitivo proporcionado não conseguiu se ampliar, e esse quadro pode se agravar quando se considera a perspectiva de uma inflação estrutural de alimentos.

A análise feita neste capítulo mostrou, portanto, que a renda dos brasileiros e o preço dos alimentos são fatores que afetam diretamente a acessibilidade alimentar no país. Os dados da PNAD indicaram que, apesar de a situação de Insegurança Alimentar ter melhorado no país nos últimos anos, fator atribuído, por muitos autores, ao aumento da renda decorrente da ampliação do salário mínimo e do Programa Bolsa Família - ainda há uma população considerável nessa condição; sendo que essa situação se mostra mais crítica quanto menor a renda dos indivíduos.

Por meio dos dados da POF, observou-se que o perfil de consumo de alimentos das famílias brasileiras se modifica, à medida que se amplia a renda domiciliar per capita. É interessante observar que os alimentos que compõem a cesta básica de consumo definida pelo



DIEESE estão entre os principais itens de despesa alimentar das famílias, especialmente, daquelas cujo rendimento domiciliar per capita vai até R\$ 140, que é, desde 2009, a renda máxima de acesso ao Programa Bolsa Família.

Considerando a importância dos itens da cesta básica na composição da despesa das famílias com esse rendimento domiciliar per capita, o acompanhamento dos preços dos produtos que compõem essa cesta, a partir do ano 2000, mostrou que de fato se observa uma tendência de aumento de preços, que se mantém até o período atual, com um pico de aumento no ano de 2008, justamente o marco da crise de alimentos.

Constata-se, por conseguinte, que, mesmo se todas as famílias pobres e extremamente pobres (no perfil apresentado) recebessem o benefício simulado do Programa Bolsa Família, ainda assim, isso não garantiria a elas uma condição de Segurança Alimentar. Essa situação se torna ainda mais crítica num contexto de aumento dos preços dos alimentos como o verificado nos últimos anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a Insegurança Alimentar no Brasil sob a perspectiva de dificuldade de acesso econômico, em um contexto de inflação de alimentos. Foi identificado que a fome no país remete à sua situação estrutural de subdesenvolvimento e que, portanto, políticas sociais específicas, como o Programa Bolsa Família, não tem a capacidade de resolver esse tipo de problema, que se agrava, especialmente para as famílias mais pobres, quando se observa o aumento nos preços dos principais produtos que compõem a sua alimentação.

Foi mostrado, ao longo desta tese, que a fome não é um assunto simples de ser estudado, diante de todas as nuances que perpassam a situação de privação alimentar e dos vários conceitos desenvolvidos para tratar do tema.

Reconhecendo essa complexidade, conforme foi mencionado, este trabalho analisou uma das várias questões envolvidas na situação de privação alimentar, que é a acessibilidade econômica aos alimentos.

Essa escolha foi justificada, à medida que se reconhece, hoje, que a principal causa da fome não está nos problemas de oferta, e sim relacionada à falta de renda, sintoma da pobreza que, em última instância, reflete um estado de subdesenvolvimento. Esse é o caso do Brasil; tanto que um acompanhamento das políticas voltadas para alimentação no país revelou que as medidas referentes à acessibilidade alimentar, quase sempre, estiveram presentes em sua história.

Contudo essas medidas se intensificaram a partir dos anos 2000, quando o problema de acesso aos alimentos no Brasil passou a ter mais destaque e, sobretudo, a partir do momento em que foi criado o Programa Fome Zero e sua estratégia de maior relevância, que foi o Bolsa Família.

Essa iniciativa ficou internacionalmente reconhecida, e ganhou ainda mais destaque quando passou a ser fortemente recomendada, pelas Organizações Multilaterais, como potencial amenizadora do impacto da inflação de alimentos observada a partir do fim dos anos 2000.

Entretanto, como a questão da fome é um problema social universal no âmbito do capitalismo, com incidência muito maior em países subdesenvolvidos e dependentes, políticas específicas como o Bolsa Família não apresentam potencial de superação do problema, que é intrínseco ao desenvolvimento capitalista, situação que se torna pior num contexto de inflação maior nos países subdesenvolvidos do que nos países desenvolvidos, de tal forma que os

movimentos dos preços dos alimentos e dos produtos da cesta básica têm sido agravantes da condição social de Insegurança Alimentar.

Como corolário, as estratégias recomendadas por Organismos Multilaterais, como a FAO ou o Banco Mundial são incapazes de garantir estruturalmente uma condição alimentar adequada.

A avaliação feita, neste trabalho, do impacto potencial do Programa Bolsa Família como facilitador do acesso aos alimentos indicou que, para as famílias que poderiam ser contempladas, ou seja, em situação de extrema pobreza e pobreza, ainda que se adicionasse um valor simulado de benefício às suas rendas, seus integrantes não conseguiriam adquirir, utilizando todo o seu poder aquisitivo, nem mesmo a cesta básica para seu consumo individual.

Apesar de sua amplitude, tanto em termos de aumento do valor do benefício, quanto de pessoas que passaram a ser favorecidas, o Bolsa Família, seja por não afetar sequer o conjunto da população que passa fome, seja pela incapacidade de aumentar o poder aquisitivo dos brasileiros quando se comparam os valores transferidos pelo programa ao preço da cesta básica, mostrou-se insuficiente para solucionar o problema da fome.

É necessário mencionar, ainda, seu caráter conjuntural, pois sequer existe garantia de continuidade para essa política, pois ela está sujeita a disponibilidade de recursos, que depende das diretrizes de governo e da condição das economias nacional e internacional, o que é absolutamente imprevisível em uma economia capitalista sujeita a diversas formas de crise.

O governo atual, ao lançar um novo plano de combate à pobreza, o “Brasil sem Miséria”, e implementar, há alguns meses, mais um programa de complementação de renda - o Brasil Carinhoso, parece reconhecer essa incapacidade. Por outro lado, os programas de transferência de renda ainda se mantêm como as políticas sociais de maior destaque no âmbito das políticas federais, apesar de não serem as únicas medidas direcionadas ao combate à fome no país.

Essa situação contrasta com a conclusão deste estudo de que essas medidas são incapazes de garantir a acessibilidade adequada aos alimentos (ainda que se considerem apenas as pessoas atendidas pelos Programas), sobretudo num contexto de crise alimentar.

Neste trabalho, não foi feita uma análise do impacto estrutural que muitos autores, Organizações Multilaterais, e o próprio governo estabelecem como possíveis desdobramentos de programas de transferência de renda; mas, especialmente, quando se reitera que a fome, no país, se vincula a um processo histórico de subdesenvolvimento, parece ser imprescindível o

fortalecimento de outras iniciativas, de caráter estrutural, visando à superação da pobreza e à transformação das estruturas que caracterizam o modelo de país subdesenvolvido.

Nessa perspectiva, é importante retomar a definição mais ampla de Segurança Alimentar, e a necessidade de se estabelecer um conjunto de políticas que agregue todos os conteúdos que determinam a Insegurança Alimentar no país, na medida em que essas políticas poderiam impactar sobre a própria condição de desenvolvimento e, portanto, sobre a questão da fome.

Políticas comerciais, agrícolas, agrárias e de desenvolvimento territorial que considerem não apenas a geração de divisas e a produtividade, mas o impacto disso sobre a capacidade de consumo de alimentos pelos brasileiros; especialmente, quando se observa que a pobreza no país e, portanto, a Insegurança Alimentar está presente de forma ainda mais forte na área rural, são exemplos desse tipo de política. Nesse âmbito, iniciativas existentes, como é o caso dos CONSADS (Consórcios Nacionais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), poderiam ser reforçadas, e outras medidas criadas.

Da mesma forma, políticas de controle e conservação da base genética do sistema agroalimentar que incluam a preocupação com o meio ambiente e preservem a sustentabilidade agrícola e a conservação da diversidade biológica são importantes. As discussões recentes sobre o impacto da produção de biocombustíveis sobre o preço dos alimentos é um aspecto que reforça a necessidade de se ater a esses problemas; assim como a capacidade de pequenos agricultores de manterem suas produções em um mercado de insumos dominado por grandes empresas internacionais.

Acima de tudo, considerando o problema como fundamentalmente econômico, o acesso alimentar remete à necessidade de políticas macroeconômicas coerentes com a geração de emprego e renda real, e que sejam sinérgicas às políticas sociais, para que se possa caminhar no sentido de superação da pobreza e, portanto, da fome no país.

## REFERÊNCIAS

- ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCSH. **Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília, Rio de Janeiro, 2009. 97 p. Relatório Técnico. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Avancos\\_Desafios\\_Implementacao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Avancos_Desafios_Implementacao.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2012.
- AGÊNCIA BRASIL. **Bolsa Família chega ao fim do governo Lula com 12,8 mi de famílias atendidas**. Publicado em 26 dez. 2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/bolsa-familia-chega-ao-fim-do-governo-lula-com-12-8-mi-de-familias-atendidas-20101226.html>>. Acesso em: 21 jan. 2012.
- ALBERGONI, Leide; PELAEZ, Victor. Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas?. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 33, n. 1, p.31-53, 2007. ISSN: 0556-5782.
- ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 44, p.0-0, fev. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292001000100009>>. Acesso em: 11 jun. 2011.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer et al. Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na américa latina. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 45., 2007, Londrina. **Anais XLV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Londrina: SOBER, 2007. p. 1 - 25. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/1138.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2011.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer; ORTEGA, Jorge. Políticas de Segurança Alimentar Recentes na América Latina. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 55-80.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro (Org.). **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010. 303 p.
- ALVES, José Augusto Lindgren. A ONU e a proteção aos direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI**, Brasília, n. 37, p.134-145, 1994. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/22377-22379-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2012.
- ALVES, Maria Magdalena. **Fome, não dá pra esquecer**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/56300/1/FOME-NAO-DA-PRA-ESQUECER/pagina1.html>>. Acesso em: 06 ago. 2011.
- ANSCHAU, Francielle Richetti. **Insegurança Alimentar de Beneficiários de Programas de Transferência de Renda**. 2008. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Coletiva, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008. Disponível em: <<http://www.ccs.uel.br/pos/saudecoletiva/Mestrado/diss/87.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de ; ARRUDA, Ilma Kruze Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**. 2007, vol.7, n.3, pp. 319-326. ISSN 1519-3829. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1519-38292007000300011>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruze Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, 7 (3): 319-326, jul./set., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, Paris. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO (ABAG). **História/Missão**. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/index.php?mpg=01.00.00>>. Acesso em: 05 ago. 2011.

BANCO MUNDIAL. Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices. **Human Development Network**, 21 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.unicef.org/wcaro/wcaro\\_WB\\_Response\\_Food\\_Prices.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_WB_Response_Food_Prices.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2011.

BELIK, Walter. **Segurança Alimentar: a contribuição das universidades**. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88p.

\_\_\_\_\_. As várias dimensões da fome. **Jornal da Unicamp**, Campinas, p. 2. 12 jun. 2006. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/jornalPDF/ju327pg02.pdf](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju327pg02.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria**. In: Congress of the Latin American Studies Association, 27., 5-7 set. 2007, Montréal. Disponível em: <[http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/Brasil/TR\\_SAN/BELIK\\_FAO.pdf](http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/Brasil/TR_SAN/BELIK_FAO.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Contexto das Políticas Públicas** (apresentação de slides). In: Seminário internacional desafios atuais para as políticas públicas para o meio rural: sustentabilidade, agricultura e segurança alimentar, 2008, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Territorial e Soberania Alimentar. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 169-192.

BELIK, Walter; GROSSI, Mauro Eduardo Del. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. In: **XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural** - 27 a 30 jul. 2003, Juiz de Fora. SOBER. Brasília: SOBER, 2003. p. 1-20.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. Hábitos Alimentares, Segurança e Soberania Alimentar. In: VILARTA, Roberto; GUTIERREZ, Gustavo L.; MONTEIRO, Maria Inês.

(Org.). **Qualidade de Vida: Evolução dos Conceitos e Práticas no Século XXI**. 1 ed. Campinas: IPES, 2010, v. 1, p. 187-196. Disponível em: <[http://www.fef.unicamp.br/departamentos/deafa/qvaf/livros/foruns\\_interdisciplinares\\_saude/evolucao/evolucao\\_cap20.pdf](http://www.fef.unicamp.br/departamentos/deafa/qvaf/livros/foruns_interdisciplinares_saude/evolucao/evolucao_cap20.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2012.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. 2001, vol.15, n.4, pp. 119-129. (ISSN 0102-8839). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10378.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

BRAGA, Vívian. **Números que revelam o Brasil**. 2001. Disponível em: <<http://www.ibase.br/site-antigo/modules.php?name=Conteudo&pid=909>>.

BRASIL. Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. **Coleção de Leis do Brasil - 1938**, Página 76, vol. 2. Diário Oficial da União - Seção 1 – 07 de mai. 1938, p. 8.600. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 08 dez. 1993, p. 18.769. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>> Acesso em: 16 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 132, de 20 de Outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 21 out. 2003, p. 1. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/132.htm>> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Lei do Programa Bolsa Família. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 12 jan. 2004, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 20 set. 2004, p. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 12 abr. 2006, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação

adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa Do Brasil**. Poder Executivo. Brasília, DF, nº 179, 18 de set. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.157, 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 17 jul. 2007, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27 jun. 2008, p. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6491.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 17 abr. 2009, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.917, de 30 de junho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 31 jul. 2009, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **PEC 47 é aprovada em 2º turno e alimentação vira direito constitucional**. 2010. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/pec-47-e-aprovada-em-2o-turno-e-alimentacao-vira-direito-constitucional>>. Acesso em: 04 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 02 mar. 2011, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.494, de 02 de junho de 2011. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 03 jun. 2011, p. 15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm#art1)> Acesso em: 03 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de



Planejamento e Investimentos Estratégicos; Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília: IPEA: MP, SPI, 2007. 152 p. ISBN 858617099-2. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2011.

BURITY, Valéria et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. 204 p. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2012.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada**. Brasília: ABRANDH (Associação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos), 2010. 45 p. Disponível em: <[http://www.fao.org/righttofood/publi10/BRAZIL\\_5\\_ApostiladoCursoOnlineExigibilidade.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi10/BRAZIL_5_ApostiladoCursoOnlineExigibilidade.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2012.

BURLANDY, Luciene. **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. 307 f. Tese (Doutorado) - Escola Nacional De Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://teses.iciet.fiocruz.br/pdf/burlandyld.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. Eficácia da política agrícola dos países desenvolvidos. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 25, n. 1, p.57-74, jan. 1995. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/tec3-0195.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome: um Tema Proibido** - últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

\_\_\_\_\_. **Geografia da fome: o dilema brasileiro : pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. 348 p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/39222493/CASTRO-Josue-de-Geografia-da-Fome>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Armamentismo (discurso). In: ANDRADE, Manuel Correia de et al. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 118-125. (ISBN 85-86469-84-X). Coleção Pensamento Radical. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/uploads/josue\\_de\\_castro\\_e\\_o\\_brasil.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/josue_de_castro_e_o_brasil.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2012.

CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996, Roma. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Disponível em: <<http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

CORECON-RJ. **Grandes Economistas: Boulding, Kenneth E. (1910-1993)**. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/Grandes\\_Economistas\\_Resultado.asp?ID=23](http://www.corecon-rj.org.br/Grandes_Economistas_Resultado.asp?ID=23)>. Acesso em: 23 abr. 2011.

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional**: Perguntas e respostas sobre a LOSAN. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/politica-e-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar/perguntas-e-respostas-sobre-a-losan>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. **Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Artigo publicado em: Garcés, M.; Giraldez, S.; Goldar, M. R.; Albuquerque, M. C.; Riquelme, Q.; Buroni, T. Democracia Y Ciudadanía En El Mercosur. LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário. Santiago, 2006. Disponível em: <[http://www2.fpa.org.br/uploads/participacao\\_e\\_politicas\\_publicas\\_na\\_seguranca\\_alimentar\\_e\\_nutricional.pdf](http://www2.fpa.org.br/uploads/participacao_e_politicas_publicas_na_seguranca_alimentar_e_nutricional.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.

COUTO, Ebenézer Pereira. Economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação no capitalismo contemporâneo. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar**: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 279-304.

DHESCA BRASIL. **Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Economicos Sociais Culturais e Ambientais**. Disponível em: <<http://www.dhescbrasil.org.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). **Cesta Básica Nacional: metodologia**. 1993. Disponível em: <<http://turandot.dieese.org.br/bdcesta/metodo.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota Técnica, nº 86, jan. 2010 (Revista e atualizada). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2012. Nota Técnica, nº 106, dez. 2011 (Revista e atualizada) em jan. 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Banco de dados da Cesta Básica Nacional**. 2012a. Disponível em: <<http://turandot.dieese.org.br/bdcesta/produto.html>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action**. Oxford [England]: Clarendon Press, 1989. 373 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Agricultural and Development Economics Division. **Policy Brief: Food Security.** Issue 2, Roma, jun. 2006. Disponível em: <[ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Declaration of the world summit on food security. **World Summit on Food Security.** Rome, 16-18 Nov. 2009. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Global Statistics Service - Food Security Indicators:** Brazil. Last Update: 09/11/2011. 2011. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food\\_security\\_statistics/monitoring\\_progress\\_by\\_country\\_2003-2005/Brazil\\_e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/monitoring_progress_by_country_2003-2005/Brazil_e.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **The State of Food Insecurity in the World:** How does international price volatility affect domestic economies and food security?. Roma, 2011a. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **The Millennium Development Goals Report: 2011.** New York, 2011b. 70 p. ISBN 978-92-1-101244-6. Disponível em: <[http://www.un.org/millenniumgoals/11\\_MDG%20Report\\_EN.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Interactive hunger map.** 2012. Disponível em: <[http://www.fao.org/hunger/en/#jfmulticontent\\_c130584-2](http://www.fao.org/hunger/en/#jfmulticontent_c130584-2)>. Acesso em: 05 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Día Mundial de la Alimentación:** 16 out. 2012. 2012a. Disponível em: <<http://www.fao.org/getinvolved/worldfoodday/es/>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **FAO policy seminars to address high food prices.** 2012b. Disponível em: <<http://www.fao.org/isfp/isfp-highlights/detail-highlights/en/item/51583/icode/>>. Acesso em: mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **High food prices: the food security crisis of 2007-2008 and recent food price increases – Facts and lessons.** 2012c. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/High\\_food\\_prices.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/High_food_prices.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Social Safety Nets and the Food Security Crisis.** 2012d. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/Social\\_safety\\_nets.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/Social_safety_nets.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2012.

FECOMERCIO. **Crise global de inflação dos alimentos:** crise mostra o Brasil como potência mundial em alimentos. 2012. Disponível em: <[http://www.fecomerciomg.org.br/pdfs/comex\\_estudos\\_crise\\_alimentos.pdf](http://www.fecomerciomg.org.br/pdfs/comex_estudos_crise_alimentos.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2012.

FERNANDES, Maria Eduarda Quiroga. Soberania e segurança alimentar. **Informativo PACS (instituto Políticas Alternativas Para O Cone Sul)**, Rio de Janeiro, n. 20, 2008.

Disponível em:  
<[http://www.pacs.org.br/uploaded\\_files/20090107051733\\_printed\\_informativo\\_Ym9sZXRPbTlwLnBkZg==.pdf](http://www.pacs.org.br/uploaded_files/20090107051733_printed_informativo_Ym9sZXRPbTlwLnBkZg==.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2012.

FERNANDES JR, Ottoni. Desafios do desenvolvimento Internacional: cada vez mais distantes. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, 2007. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=954:rep-ortagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=954:rep-ortagens-materias&Itemid=39)>. Acesso: out. 2011

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Food and Fuel Prices: Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses**. Washington, 2008. 50 p. Prepared by the Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

FOLHA.COM (Ed.). Graziano diz que preços altos dos alimentos devem durar anos. **Folha de São Paulo**, 27 jun. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/935320-graziano-diz-que-precos-altos-dos-alimentos-devem-durar-anos.shtml>>. Acesso em: 27 jun. 2011.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração do fórum mundial sobre soberania alimentar**. Disponível em: <<http://neaep.blogspot.com/2010/01/conceito-de-soberania-alimenta.html>>. Acesso em: 02 set. 2011.

GEORGE, Susan. **How the Other Half Dies: The Real Reasons for World Hunger**. Harmondsworth, Middlesex, Engralnd: Penguin Books, 1986. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/howtheotherhalfdies.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **How the Other Half Dies. Post-script by Susan George: 2009**. Transnational Institute, 9 jun. 2008. Disponível em: < <http://www.tni.org/tnibook/how-other-half-dies-0>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Ético Social de Orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 17-28.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso; PESSANHA, Lavínia Davis Rangel; MITCHELL, Paulo Vicente. Acesso à alimentação como direito social no Brasil: implicações para a sociedade e para o sistema nacional de informações. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 27, p. 116-144, jul./dez. 2010. Disponível em: <[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/4139/3450](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/4139/3450)>. Acesso em: 11 mai. 2012.

HENZ, Renato Antônio. O Conceito de Segurança Alimentar na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Revista de Política Agrícola**. Ministério da Agricultura e do Abastecimento (CONAB). Brasília, ano V, n. 2, p.3-6, 1996. Trimestral. ISSN 1413-4969. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/revistaAgricola/rpa-anos->

anteriores-1/de-1996-a-1999/ANOV%20No%2002%20ABR-MAI-JUN%20-%201996\_0.PDF>. Acesso em: 05 maio 2012.

HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, maio/agosto 1995. ISSN 0103-4014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jan. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro, 2010. 183 p. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Comunicação Social - 26 de novembro de 2010. **PNAD - Segurança Alimentar 2004/2009: Insegurança alimentar diminui, mas ainda atinge 30,2% dos domicílios brasileiros**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=1763](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1763)>. Acesso em: 03 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008\\_2009/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/default.shtm)>. Acesso em: 11 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Microdados. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008\\_2009/microdados.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/microdados.shtm)>. Acesso em: 11 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 03 ago. 2011.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro / 2001**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos>>. Acesso em: jul. 2011

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento** – Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf)>. Acesso em: jun. 2011

LAVINAS, Lena. Benefícios assistenciais: é indispensável o reajuste. **Valor Econômico**, São Paulo. 15 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/llavinas150708.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Acessibilidade Alimentar e Estabilização Econômica no Brasil nos Anos 90.** Texto para discussão nº 591, Rio de Janeiro, set. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0591.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

LINHARES, Maria Yedda Leite. Biografia. In: CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro : pão ou aço**. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p. 317-321. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/39222493/CASTRO-Josue-de-Geografia-da-Fome>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

MALUF, Renato Sergio Jamil. **Segurança Alimentar e Fome No Brasil** - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Rio de Janeiro: CERESAN, Relatórios Técnicos N. 2, 2006 (Série). Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/relatoriotecnico2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

MALUF, Renato Sergio Jamil; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L.. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Campinas, v. 4, p.66-88, 1996. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/Contribuicao\\_ao\\_Tema\\_da\\_Seguranca\\_Alimentar\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2011.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre a população.** (*Population: The First Essay*). Ann Arbor: The University Of Michigan Press, 1959. 66 p. Tradução de Antônio Alves Cury. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/55325109/1-Thomas-Robert-Malthus-Ensaio-sobre-a-populacao>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

MAYER, André. Prefácio à nona edição. In: CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro : pão ou aço**. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p. 4-10. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/39222493/CASTRO-Josue-de-Geografia-da-Fome>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

MENEZES, Francisco; **Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil.** Actionaid. São Paulo: Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, nov. 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria: 1 ano de resultados.** Maio 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/layout-1/secretarias-destaques/brasilsemmiseria/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%201ano.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista IDEAS: Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.197-225, 2009. Disponível em: <[http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEAS-v03\\_n02-Artigo\\_RENATO\\_CARVALHEIRA.pdf](http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEAS-v03_n02-Artigo_RENATO_CARVALHEIRA.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. O Papel do CONSEA na Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um olhar a partir da abordagem referencial. In: XXVIII International

Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro. **LASA2009 CONGRESS PAPER ARCHIVE**. 2009a. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CarvalhoDoNascimentoRenato.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2011.

NEWS.MED.BR. **Prato dos brasileiros: no arroz com feijão e carne sobram carboidratos, proteínas e gorduras, mas faltam vitaminas e minerais**. 2007. Disponível em: <<http://www.news.med.br/p/saude/11862/prato-dos-brasileiros-no-arroz-com-feijao-e-carne-sobram-carboidratos-proteinas-e-gorduras-mas-faltam-vitaminas-e-minerais.htm>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

NORDER, Luiz Antonio Cabello. A Construção da Segurança Alimentar em Assentamentos Rurais: questões, contextos e métodos. **Cadernos de Debate**: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Campinas, v. 6, p.40-58, 1998. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/A\\_Construcao\\_da\\_Seguranca\\_Alimentar\\_em\\_Assentamentos\\_Rurais.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/A_Construcao_da_Seguranca_Alimentar_em_Assentamentos_Rurais.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: PIDESC. New York, 1966. Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. (Comp.). **The Millennium Development Goals Report**. New York, 2005. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Human Rights Milestone**: New Protocol boosts economic, social and cultural rights. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/events/tenstories/08/humanrights.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Treaty Collection**: Chapter IV – Human Rights. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 2012a. Disponível em: <[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

ORTEGA, Antônio César. Segurança Alimentar, Desenvolvimento e Enfoque Territorial Rural: uma proposta. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar**: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 193-224.

ORTEGA, Antônio César et al. Segurança Alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. In: ORTEGA, Antônio César (Org.). **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. Campinas: Editora Alínea, 2007. Cap. 7, p. 25-55.

ORTEGA, Jorge A.; VIVERO, José Luis; BELIK, Walter. **Puesta de una Red de Investigación y Capacitación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe**. In: 1ª Conferencia en América Latina y el Caribe Sobre La Medición de la Seguridad Alimentaria en el Hogar, 2007, Carmen de Viboral, Antioquia,

Colômbia. Disponível em: <<http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/redsant.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2011.

PESSANHA, Lavinia Davis Rangel. **Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas**: implicações e conexões para o caso brasileiro. 1998. 304 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a Garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro 2002. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Departamento de Ensino e Pesquisa. Textos para discussão - Escola Nacional de Ciências Estatísticas número 5.

\_\_\_\_\_. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento – breve histórico. **Cadernos de Debates**: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – UNICAMP, Campinas, SP, v. XI, p. 1–37, dez, 2004. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/art\\_1\\_pessanha.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/art_1_pessanha.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2011.

PESSANHA, Lavinia Davis Rangel; VANNIER-SANTOS, Cristina; MITCHELL, Paulo Vicente. Indicadores para avaliar a segurança alimentar e nutricional e a garantia do Direito Humano à Alimentação: metodologias e fontes de dados. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais** - ABEP: as desigualdades sócio-demográficas e os Direitos Humanos no Brasil, 29 de setembro a 03 de outubro de 2008, Caxambu. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP: as desigualdades sócio-demográficas e os Direitos Humanos no Brasil. Caxambu : ABEP, 2008. p. 1-20. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/abep2008\\_1489.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/abep2008_1489.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2011.

POF - PESQUISA DE ORÇAMENTO FAMILIAR (2008-2009). **Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, Pedro. Evolução Agrícola, Estrutura Fundiária, Sustentabilidade e Segurança Alimentar: uma análise da história recente do Brasil. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar**: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 227-266.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional. 2008. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/5122>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília, CAPES: UAB, 2009. 144p. : il. Especialização – Módulo Básico. ISBN: 978-85-61608-63-7



SEN, Amartya. **Comportamento econômico e sentimentos morais**. *Lua Nova* [online]. 1992, n.25, pp. 103-130. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n25/a05n25.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. A economia da vida e da morte. **RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 23, mai. 1993. Quadrimestral. Tradução de Heloísa Jahn. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_23/rbcs23\\_10.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_10.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Hunger in the contemporary world**. London: The Suntory Centre, 1997. (DEDPS/8). Discussion Paper. Disponível em: <[http://eprints.lse.ac.uk/6685/1/Hunger\\_in\\_the\\_Contemporary\\_World.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/6685/1/Hunger_in_the_Contemporary_World.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. 461 p. Tradução: Laura Teixeira Motta.

SCHUTTER, Olivier De. **Missão ao Brasil**: relatório do relator especial sobre o direito à alimentação. 2009. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/pgdr/nesan/arquivos/A-HRC-13-33-Add6\\_Brazil\\_Port.pdf](http://www.ufrgs.br/pgdr/nesan/arquivos/A-HRC-13-33-Add6_Brazil_Port.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, abr. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 set. 2011.

SILVA, José Graziano da. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol.17, n.48, pp. 45-51, ago. 2003. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200004>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter. O combate à fome através dos cupons de alimentação. **Valor Econômico**, São Paulo. 20 ago. 2001.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os Críticos do Fome Zero. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (Org.). **Fome Zero: A Experiência Brasileira**. 1ed. Brasília: MDA, 2010, v. 1, p. 39-52. (ISBN 978-85-60548-79-8)

SILVA, Luiz Inácio Lula; SILVA, J. G. **Política Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: Governo Paralelo, 1991.

SILVA, Robson Roberto da. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.1-19, nov. 2006. (eISSN: 1677-9509). Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1014/794>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

STANGLER, Jair. Brasil Sem Miséria: passados dez anos, Fome Zero quintuplica investimento e serve de modelo para outros países. **ESTADAO.COM.BR**, 16 out. 2011.

Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/tag/fome-zero/>>. Acesso em: 12 dez 2011.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. **Econômica**, v.4. n.1 p.95-115, jun. 2002. Disponível em:

<[http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4\\_N.1\\_DOSSIER\\_2\\_Eduardo\\_Matarazzo\\_Suplicy.pdf](http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4_N.1_DOSSIER_2_Eduardo_Matarazzo_Suplicy.pdf)>. Acesso em: 11 jan 2011.

TAKAGI, Maya; BELIK, Walter. A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. In: Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, 7. 2006, Quito. **Anais do VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural**, 2006. Disponível também em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/541.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reynaldo; CAMELO, Rafael de Sousa. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044>>. Acesso em jul. 2011

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloísio. A Passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. FUNADESP. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, mar. 2011. p. 74-92. (ISSN 1517 – 6916) Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/numero17.html>>. Acesso em 30 jan. 2012

THE WORLD FOOD CONFERENCE, 1974, Roma. **Report of the World Food Conference**. New York: United Nations (ONU), 1975. 10 p. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cumbres/3/43/FAORLC-41001WorldFoodConference.doc>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

USDA - UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Supplemental nutrition assistance program**. 26 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/pd/34SNAPmonthly.htm>>. Acesso em: 13 maio 2012.

VALENTE, Flávio Luiz Schiecki. O Direito à Alimentação. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena. **Extrema Pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002. Disponível em: <[http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Extrema\\_Pobreza\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Extrema_Pobreza_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2012.

VILLAGRA, Soledad. **PROTOCOLO FACULTATIVO AO PIDESC**: Uma ferramenta para exigir os DESC. Curitiba: Editora INESC, 2009. 46 p. Tradução do espanhol, Gabriel Jamur Gomes. Disponível em: <[http://www.ceap-rs.org.br/arquivos/img\\_pub/e17c248384e1ba5e83d08028c9bc87a5.pdf](http://www.ceap-rs.org.br/arquivos/img_pub/e17c248384e1ba5e83d08028c9bc87a5.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2012.

VIVERO, José Luis, ALMEIDA FILHO, Niemeyer. A Consolidação do Combate à Fome e do Direito à Alimentação nas Agendas das Políticas da América Latina. In: ALMEIDA

FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar:** Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 29-54.

WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil:** o estado e o mercado no abastecimento alimentar. 2011. 115 f. Orientador: Walter Belik. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 out. 2011.

## APÊNDICE A – Grupos de Alimentos utilizados na POF

Os dados de despesa com alimentação da POF estão organizados em 2 grandes Grupos: Alimentação no domicílio, correspondente às informações da POF3 e Alimentação fora do domicílio, correspondente às informações da POF 4. O primeiro grupo foi organizado em 16 subgrupos, que, divididos, deram origem a 59 itens, correspondentes à agregação de dados mais específicos<sup>124</sup>. O segundo grupo foi organizado em 9 subgrupos, também formado pela agregação de dados mais específicos, mas, neste caso sem apresentar subdivisão por item:

### 1 - Alimentação no domicílio

#### 1.1 - Cereais, leguminosas e oleaginosas

1.1.1 - Arroz	1.1.2 - Feijão	1.1.3 - Orgânicos	1.1.4 - Outros
---------------	----------------	-------------------	----------------

#### 1.2 - Farinhas, féculas e massas

1.2.1 - Macarrão	1.2.2 - Farinha de trigo	1.2.3 - Farinha de mandioca	1.2.4 - Outras
------------------	--------------------------	-----------------------------	----------------

#### 1.3 - Tubérculos e raízes

1.3.1 - Batata inglesa	1.3.2 - Cenoura	1.3.3 - Mandioca	1.3.4 - Outros
------------------------	-----------------	------------------	----------------

#### 1.4 - Açúcares e derivados

1.4.1 - Açúcar refinado	1.4.2 - Açúcar cristal	1.4.3 - Light e Diet	1.4.4 - Outros
-------------------------	------------------------	----------------------	----------------

#### 1.5 - Legumes e verduras

1.5.1 - Tomate	1.5.2 - Cebola	1.5.3 - Alface	1.5.4 - Outros
----------------	----------------	----------------	----------------

#### 1.6 - Frutas

1.6.1 - Banana	1.6.2 - Laranja	1.6.3 - Maça	1.6.4 - Outras frutas
----------------	-----------------	--------------	-----------------------

#### 1.7 - Carnes, vísceras e pescados

1.7.1 - Carne de boi de primeira	1.7.2 - Carne de boi de segunda	1.7.3 - Carne de suíno	1.7.4 - Carnes e peixes industrializados
1.7.5 - Pescados frescos	1.7.6 - Outros		

#### 1.8 - Aves e ovos

1.8.1 - Frango	1.8.2 - Ovo de galinha	1.8.3 - Orgânicos	1.8.4 - Outros
----------------	------------------------	-------------------	----------------

#### 1.9 - Leites e derivados

1.9.1 - Leite de vaca	1.9.2 - Leite em pó	1.9.3 - Queijos	1.9.4 - Light e Diet
1.9.5 - Orgânicos	1.9.6 - Outros		

#### 1.10 - Panificados

1.10.1 - Pão francês	1.10.2 - Biscoito	1.10.3 - Light e diet	1.10.4 - Outros panificados
----------------------	-------------------	-----------------------	-----------------------------

<sup>124</sup> Para mais informações ver: “Tradutor das Tabelas de Alimentação” (IBGE, 2010b).

**1.11 - Óleos e gorduras**

1.11.1 - Óleo de soja	1.11.2 - Azeite de oliva	1.11.3 - Outros
-----------------------	--------------------------	-----------------

**1.12 - Bebidas e infusões**

1.12.1 - Café moído	1.12.2 - Refrigerantes	1.12.3 - Bebidas não alcoólicas light e diet	1.12.4 - Cervejas e chopes
1.12.5 - Outras bebidas alcoólicas	1.12.6 - Outras		

**1.13.1 - Enlatados e conservas****1.14 - Sal e condimentos**

1.14.1 - Massa de tomate	1.14.2 - Maionese	1.14.3 - Sal refinado	1.14.4 - Outros
--------------------------	-------------------	-----------------------	-----------------

**1.15 - Alimentos preparados****1.16 - Outros****2 – Alimentação fora do domicílio****2.1 – Almoço e Jantar****2.2 – Café, leite, café/leite, chocolate****2.3 – Sanduíches e salgados****2.4 – Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas****2.5 – Lanches****2.6 – Cervejas, chopes e outras bebidas não alcoólicas****2.7 – Alimentação na escola****2.8 – Alimentação light e diet****2.9 – Outras**

## APÊNDICE B – Dispêndio monetário com alimento segundo a faixa de rendimentos

Neste apêndice são apresentadas as tabelas detalhadas para a classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, utilizando dados para o conjunto da POF e para o Estado de São Paulo. Para esta classificação, foi utilizado o comando “total” do *software* Stata 11.2, sendo que nas tabelas, são apresentados o gasto total com o grupo de alimentos segundo o somatório das respostas dos entrevistados, o desvio padrão, o intervalo de confiança e proporção destes gastos em relação ao dispêndio total com alimentos apurado pela pesquisa (ou para o dispêndio total com alimentos no estado de São Paulo).

Tabela B.1 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 mensais per capita domiciliar

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	5.539,32	2.762.821	4997.78	6080.86	8,20%
Feijão	2.929,41	1.044.651	2.724.648	3.134.172	4,33%
Orgânicos cereais	39,76	2.226.632	-3.884.155	8.340.415	0,06%
Outros Cereais	370,6	5.235.292	2.679.832	4.732.168	0,55%
Macarrão	1.049,97	4.940.441	9.531.325	1.146.807	1,55%
Farinha de trigo	476,06	8.588.987	3.077.075	6.444.125	0,70%
Farinha de mandioca	1.594,15	1.283.638	1.342.544	1.845.756	2,36%
Outras Farinhas	1.917,56	1.032.085	1.715.261	2.119.859	2,84%
Batata inglesa	162,52	1.370.217	1.356.624	1.893.776	0,24%
Cenoura	41,07	394.244	3.334.243	4.879.757	0,06%
Mandioca	135,42	2.603.916	8.438.071	1.864.593	0,20%
Outros tubérculos	204,79	2.485.946	156.063	253.517	0,30%
Açúcar refinado	222,23	1.714.263	1.886.288	2.558.312	0,33%
Açúcar cristal	583,71	4.545.388	494.616	672.804	0,86%
Light e diet açúcares	21,34	1.017.766	1.390.784	4.128.922	0,03%
Outros açúcares	1.887,79	1.032.807	1685.35	2090.23	2,79%
Tomate	529,3	3.398.863	462.679	595.921	0,78%
Cebola	310,22	1.572.906	2.793.895	3.410.505	0,46%
Alface	60,27	4.129.735	5.217.532	6.836.468	0,09%
Outras verduras	353,68	1.454.142	3.251.774	3.821.826	0,52%
Banana	490,72	2.515.129	441.421	540.019	0,73%
Laranja	134,72	1.380.338	107.664	161.776	0,20%
Maça	154,98	1.413.628	1.272.715	1.826.885	0,23%
Outras frutas	481,84	2.725.104	4.284.253	5.352.547	0,71%
Carne de boi de primeira	1.375,08	9.800.148	1.182.988	1.567.172	2,03%
Carne de boi de segunda	2.708,18	1.909.224	2.333.953	3.082.407	4,01%
Carne de suíno	374,01	3.371.742	3.079.206	4.400.994	0,55%
Carnes e peixes industrializados	2.180,01	9.685.571	1.990.163	2.369.857	3,23%
Pescados frescos	2.528,76	9.786.091	2.336.943	2.720.577	3,74%
Outras carnes	3.358,17	1.542.021	3.055.919	3.660.421	4,97%

Tabela B.1 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 mensais per capita domiciliar (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Frango	4.752,58	1.080.354	4540.82	4964.34	7,03%
Ovo de galinha	1.031,95	3.717.508	9.590.832	1.104.817	1,53%
Outras aves	6,46	.	.	.	0,01%
Leite de vaca	1.615,54	6.468.145	1.488.758	1.742.322	2,39%
Leite em pó	1.572,63	1.537.923	1.271.182	1.874.078	2,33%
Queijos	199,13	223.428	1.553.359	2.429.241	0,29%
Light e diet leite	23,69	1.327.441	-2.329.132	4.970.913	0,04%
Orgânicos leite	7,25	1.656.533	4.003.034	1.049.697	0,01%
Outros leites	1.054,73	4.531.409	965.91	1143.55	1,56%
Pão francês	2.371,26	2.929.306	2.313.843	2.428.677	3,51%
Biscoito	1.931,78	4.483.245	1.843.904	2.019.656	2,86%
Light e diet panificados	6,35	2.235.509	1.968.184	1.073.182	0,01%
Outros panificados	768,6	2.109.159	7.272.584	8.099.416	1,14%
Óleo de soja	1.897,10	1.105.981	1.680.317	2.113.883	2,81%
Azeite de oliva	11,66	6.66	-139.425	2.471.425	0,02%
Outros óleos e gorduras	151,3	2.409.449	1.040.725	1.985.275	0,22%
Café moído	1.557,84	6.670.165	1.427.098	1.688.582	2,30%
Refrigerantes	725,72	2.078.194	6.849.854	7.664.546	1,07%
Bebidas não alcoólicas light e d	7,04	1.467.606	4.163.349	9.916.651	0,01%
Cervejas e chopes	196,41	7.803.222	4.345.924	3.493.608	0,29%
Outras bebidas alcoólicas	118,77	5.237.489	161.101	2.214.299	0,18%
Outras bebidas	761,39	4.987.117	6.636.376	8.591.424	1,13%
Massa de tomate	106,68	1.566.282	7.597.935	1.373.806	0,16%
Maionese	44,02	1.423.547	161.171	719.229	0,07%
Sal refinado	171,98	1.159.584	149.251	194.709	0,25%
Outros sal e condimentos	634,88	3.787.653	5.606.383	7.091.217	0,94%
Alimentos preparados	229,59	5.291.089	1.258.795	3.333.005	0,34%
Outros alimentos	2.449,55	4.772.968	1.514.002	3.385.098	3,62%
Almoço e jantar	6.814,65	6.864.603	5.469.121	8.160.179	10,08%
Sanduíches e salgados	547,89	4.755.794	4.546.718	6.411.082	0,81%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	568,66	3.865.066	4.929.009	6.444.191	0,84%
Lanches	811,69	5.506.606	7.037.552	9.196.248	1,20%
Cervejas chopps e outras bebidas	797,13	7.953.703	6.412.297	9.530.303	1,18%
Alimentação na escola	352,78	4.370.537	2.671.132	4.384.468	0,52%
Alimentação light e diet	22,41	4.364.285	1.385.557	3.096.443	0,03%
Outras alimentações fora	688,34	1.216.296	4.499.342	9.267.458	1,02%
Enlatados e conservas	368,29	2.447.086	3.203.247	4.162.553	0,54%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.2 – Faixa de Rendimento de até R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	22.831,33	5.365.899	21779.62	23883.04	7,06%
Feijão	13.195,18	2.722.787	12661.52	13728.84	4,08%
Orgânicos cereais	77,17	218.873	3.427.106	1.200.689	0,02%
Outros Cereais	1.522,08	2.091.917	1.112.066	1.932.094	0,47%
Macarrão	4.734,07	9.583.484	4.546.234	4.921.906	1,46%
Farinha de trigo	1.470,99	1.001.124	1274.77	1667.21	0,46%
Farinha de mandioca	7.492,09	2.920.121	6.919.748	8.064.432	2,32%
Outras Farinhas	8.006,60	1.837.039	7.646.542	8.366.658	2,48%
Batata inglesa	902,48	2.875.869	8.461.132	9.588.468	0,28%
Cenoura	348,18	1.158.044	3.254.824	3.708.776	0,11%
Mandioca	582,25	4.038.331	503.099	661.401	0,18%
Outros tubérculos	933,9	4.798.577	8.398.482	1.027.952	0,29%
Açúcar refinado	1.026,11	5.481.412	9.186.747	1.133.545	0,32%
Açúcar cristal	2.717,59	8.598.827	2.549.054	2.886.126	0,84%
Light e diet açúcares	49,95	112.624	2.787.577	7.202.423	0,02%
Outros açúcares	7.613,15	1.824.266	7.255.595	7.970.705	2,36%
Tomate	2.598,53	5.873.562	2.483.409	2.713.651	0,80%
Cebola	1.470,08	348.214	1401.83	1538.33	0,45%
Alface	311,8	1.133.335	2.895.867	3.340.133	0,10%
Outras verduras	2.031,97	4.595.196	1.941.904	2.122.036	0,63%
Banana	2.493,61	6.014.194	2.375.732	2.611.488	0,77%
Laranja	722,56	3.283.811	6.581.975	7.869.225	0,22%
Maça	775,99	31.864	7.135.368	8.384.432	0,24%
Outras frutas	2.811,84	9.364.986	2.628.287	2.995.393	0,87%
Carne de boi de primeira	7.532,22	3.108.037	6.923.047	8.141.393	2,33%
Carne de boi de segunda	13.858,19	3.274.687	13216.35	14500.03	4,29%
Carne de suíno	1.292,04	6.912.834	1.156.549	1.427.531	0,40%
Carnes e peixes industrializados	10.999,89	2.047.848	10598.51	11401.27	3,40%
Pescados frescos	12.013,88	2.317.324	11559.69	12468.07	3,72%
Outras carnes	14.197,43	3.036.327	13602.31	14792.55	4,39%
Frango	21.313,76	2.243.521	20874.03	21753.49	6,59%
Ovo de galinha	4.466,88	7.670.614	4.316.537	4.617.223	1,38%
Orgânicos aves	65,38	2.643.084	1.357.575	1.171.843	0,02%
Outras aves	170,62	2.301.088	1.255.188	2.157.212	0,05%
Leite de vaca	7.945,68	1.332.682	7.684.475	8.206.885	2,46%
Leite em pó	6.472,94	2.339.387	6.014.422	6.931.458	2,00%
Queijos	1.191,69	5.606.189	1.081.809	1.301.571	0,37%
Light e diet leite	56,86	1.474.392	2.796.202	8.575.798	0,02%
Orgânicos leite	50,57	1.129.635	2.842.924	7.271.075	0,02%
Outros leites	4.732,97	8.407.549	4.568.183	4.897.757	1,46%
Pão francês	12.620,16	8.056.333	12462.26	12778.06	3,90%
Biscoito	8.649,28	1.090.935	8.435.457	8.863.102	2,68%
Light e diet panificados	25,35	4.092.524	1.732.868	3.337.132	0,01%
Outros panificados	3.639,73	9.192.907	3459.55	3819.91	1,13%
Óleo de soja	7.675,81	1.779.814	7.326.968	8.024.652	2,38%
Azeite de oliva	39,2	7.846.865	238.202	545.798	0,01%



Tabela B.2 – Faixa de Rendimento de até R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Outros óleos e gorduras	515,66	3.706.189	443.019	588.301	0,16%
Café moído	6.937,61	1.376.055	6.667.904	7.207.316	2,15%
Refrigerantes	4.291,63	7.329.468	4.147.973	4.435.287	1,33%
Bebidas não alcoólicas light e d	47,44	5.562.139	3.653.825	5.834.175	0,01%
Cervejas e chopes	931,79	2.034.815	5.329.678	1.330.612	0,29%
Outras bebidas alcoólicas	606,65	7.528.964	4.590.829	7.542.171	0,19%
Outras bebidas	3.702,25	1.047.097	3497.02	3907.48	1,15%
Massa de tomate	548,58	2.643.988	496.758	600.402	0,17%
Maionese	155,8	1.859.681	1.193.504	1.922.496	0,05%
Sal refinado	716,95	3.864.052	6.412.149	7.926.851	0,22%
Outros sal e condimentos	2.784,33	6.524.618	2.656.448	2.912.212	0,86%
Alimentos preparados	1.834,11	1.092.477	1.619.985	2.048.235	0,57%
Outros alimentos	9.541,79	1008.23	7.565.666	11517.91	2,95%
Almoço e jantar	42.498,59	2.019.278	38540.82	46456.36	13,15%
Sanduíches e salgados	2.699,67	8.781.468	2.527.554	2.871.786	0,84%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	2.754,70	7.133.351	2.614.887	2.894.513	0,85%
Lanches	4.481,14	1.513.259	4.184.542	4.777.738	1,39%
Cervejas chopps e outras bebidas	4.522,60	2.141.616	4.102.845	4.942.355	1,40%
Alimentação na escola	2.820,80	1.231.634	2.579.401	3.062.199	0,87%
Alimentação light e diet	143,57	1.329.407	1.175.137	1.696.263	0,04%
Outras alimentações fora	3.266,13	1.380.717	2995.51	3536.75	1,01%
Enlatados e conservas	1.659,97	4.814.049	1.565.615	1.754.325	0,51%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.3 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>In. 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	17.292,01	460.075	16390.26	18193.76	6,77%
Feijão	10.265,77	2.514.847	9772.86	10758.68	4,02%
Orgânicos cereais	37,41	6.515.854	2.463.892	5.018.108	0,01%
Outros Cereais	1.151,48	2.025.683	754.446	1.548.514	0,45%
Macarrão	3.684,10	8.215.404	3.523.078	3.845.122	1,44%
Farinha de trigo	994,93	4.807.852	9.006.961	1.089.164	0,39%
Farinha de mandioca	5.897,94	2.623.343	5.383.765	6.412.115	2,31%
Outras Farinhas	6.089,04	152.009	5.791.102	6.386.978	2,38%
Batata inglesa	739,96	2.532.026	6.903.323	7.895.877	0,29%
Cenoura	307,11	1.091.047	2.857.255	3.284.945	0,12%
Mandioca	446,83	3.103.763	3.859.962	5.076.638	0,17%
Outros tubérculos	729,11	409.689	6.488.109	8.094.091	0,29%
Açúcar refinado	803,88	5.200.257	7.019.549	9.058.051	0,31%
Açúcar cristal	2.133,88	73.05	1.990.702	2.277.058	0,83%
Light e diet açúcares	28,61	5.915.127	1.701.635	4.020.365	0,01%
Outros açúcares	5.725,36	1.504.118	5.430.553	6.020.167	2,24%
Tomate	2.069,23	4.794.491	1.975.258	2.163.202	0,81%
Cebola	1.159,86	3.108.135	1.098.941	1.220.779	0,45%
Alface	251,53	1.055.631	2.308.396	2.722.204	0,10%
Outras verduras	1.678,29	4.359.249	1.592.849	1.763.731	0,66%
Banana	2.002,89	5.462.278	1.895.829	2.109.951	0,78%
Laranja	587,84	2.982.286	5.293.872	6.462.928	0,23%
Maça	621,01	2.860.478	5.649.446	6.770.754	0,24%
Outras frutas	2.330,00	8.960.681	2.154.371	2.505.629	0,91%
Carne de boi de primeira	6.157,14	294.962	5.579.014	6.735.266	2,41%
Carne de boi de segunda	11.150,01	2.662.641	10628.13	11671.89	4,36%
Carne de suíno	918,03	6.007.259	8.002.877	1.035.772	0,36%
Carnes e peixes industrializados	8.819,88	1.803.405	8.466.412	9.173.348	3,45%
Pescados frescos	9.485,12	2.096.073	9074.29	9895.95	3,71%
Outras carnes	10.839,26	2.615.875	10326.55	11351.97	4,24%
Frango	16.561,18	1.966.574	16175.73	16946.63	6,48%
Ovo de galinha	3.434,93	6.711.101	3.303.392	3.566.468	1,34%
Orgânicos aves	65,38	2.643.084	1.357.554	1.171.845	0,03%
Outras aves	164,16	2.301.285	1.190.548	2.092.652	0,06%
Leite de vaca	6.330,14	1.165.237	6.101.753	6.558.527	2,48%
Leite em pó	4.900,31	1.764.524	4.554.463	5.246.157	1,92%
Queijos	992,56	5.149.672	8.916.264	1.093.494	0,39%
Light e diet leite	33,17	6.907.285	1.963.172	4.670.828	0,01%
Orgânicos leite	43,32	111.089	2.154.655	6.509.344	0,02%
Outros leites	3.678,24	7.081.593	3.539.441	3.817.039	1,44%
Pão francês	10.248,90	7.501.352	10101.87	10395.93	4,01%
Biscoito	6.717,50	9.941.728	6.522.642	6.912.358	2,63%
Light e diet panificados	19	3.677.492	1.179.211	2.620.789	0,01%
Outros panificados	2.871,13	8.946.445	2695.78	3046.48	1,12%
Óleo de soja	5.778,71	1.395.295	5.505.232	6.052.188	2,26%

Tabela B.3 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>In. 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Azeite de oliva	27,54	5.608.719	1.654.691	3.853.309	0,01%
Outros óleos e gorduras	364,36	2.671.953	3.119.897	4.167.303	0,14%
Café moído	5.379,77	120.347	5143.89	5615.65	2,10%
Refrigerantes	3.565,91	7.018.793	3.428.342	3.703.478	1,40%
Bebidas não alcoólicas light e d	40,4	5.047.851	3.050.621	5.029.379	0,02%
Cervejas e chopes	735,38	1.889.003	3.651.354	1.105.625	0,29%
Outras bebidas alcoólicas	487,88	5.509.698	3.798.899	5.958.701	0,19%
Outras bebidas	2.940,86	9.210.961	2.760.325	3.121.395	1,15%
Massa de tomate	441,9	2.139.228	3.999.711	4.838.289	0,17%
Maionese	111,78	1.221.529	8.783.803	135.722	0,04%
Sal refinado	544,97	3.686.763	4.727.094	6.172.306	0,21%
Outros sal e condimentos	2.149,45	5.309.422	2.045.385	2.253.515	0,84%
Alimentos preparados	1.604,52	9.582.359	1.416.706	1.792.334	0,63%
Outros alimentos	7.092,24	8.888.635	5.350.067	8.834.413	2,77%
Almoço e jantar	35.683,94	1.896.474	31966.85	39401.03	13,96%
Sanduíches e salgados	2.151,78	7.384.316	2.007.047	2.296.513	0,84%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	2.186,04	5.996.085	2.068.517	2.303.563	0,86%
Lanches	3.669,45	1.409.161	3.393.254	3.945.646	1,44%
Cervejas chopps e outras bebidas	3.725,47	1.987.586	3.335.903	4.115.037	1,46%
Alimentação na escola	2.468,02	1.145.781	2.243.447	2.692.593	0,97%
Alimentação light e diet	121,16	1.263.903	963.875	1.459.325	0,05%
Outras alimentações fora	2.577,79	6.550.358	2.449.403	2.706.177	1,01%
Enlatados e conservas	1.291,68	4.148.118	1.210.377	1.372.983	0,51%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.4 – Faixa de Rendimento de R\$ 140,00 até ½ salário mínimo mensais

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	29.678,81	6.777.947	28350.34	31007.28	6,00%
Feijão	17.368,66	6.122.372	16168.68	18568.64	3,51%
Orgânicos cereais	177,06	7.764.927	2.486.865	3.292.514	0,04%
Outros Cereais	2.299,11	150.159	2.004.801	2.593.419	0,46%
Macarrão	6.016,26	1.242.864	5.772.661	6.259.859	1,22%
Farinha de trigo	2.180,56	9.659.091	1.991.243	2.369.877	0,44%
Farinha de mandioca	7.570,03	2.860.166	7.009.442	8.130.618	1,53%
Outras Farinhas	9.766,43	2.054.356	9.363.779	10169.08	1,97%
Batata inglesa	1.870,54	4.164.254	1.788.921	1.952.159	0,38%
Cenoura	679,14	1.715.982	645.507	712.773	0,14%
Mandioca	1.244,84	1.791.927	8.936.252	1.596.055	0,25%
Outros tubérculos	1.421,40	4.991.263	1.323.572	1.519.228	0,29%
Açúcar refinado	1.454,44	9.244.438	1273.25	1635.63	0,29%
Açúcar cristal	4.245,72	1.527.243	3.946.383	4.545.057	0,86%
Light e diet açúcares	69,43	8.375.414	5.301.432	8.584.568	0,01%
Outros açúcares	10.248,92	2.373.328	9.783.751	10714.09	2,07%
Tomate	4.341,04	6.734.818	4.209.039	4.473.041	0,88%
Cebola	2.265,92	373.558	2.192.703	2.339.137	0,46%
Alface	693,1	167.693	6.602.324	7.259.676	0,14%
Outras verduras	3.874,68	6.136.997	3.754.396	3.994.964	0,78%
Banana	4.094,06	9.589.695	3.906.103	4.282.017	0,83%
Laranja	1.301,13	3.587.636	1.230.813	1.371.447	0,26%
Maça	1.331,00	4.341.546	1.245.906	1.416.094	0,27%
Outras frutas	4.964,32	1.040.544	4.760.375	5.168.265	1,00%
Carne de boi de primeira	13.441,66	289.044	12875.14	14008.18	2,72%
Carne de boi de segunda	21.134,06	3.449.283	20458.01	21810.11	4,27%
Carne de suíno	2.304,22	1.781.212	1.955.105	2.653.335	0,47%
Carnes e peixes industrializados	15.536,64	2.745.408	14998.54	16074.74	3,14%
Pescados frescos	13.613,18	2.990.992	13026.95	14199.41	2,75%
Outras carnes	21.670,65	5.637.641	20565.68	22775.62	4,38%
Frango	30.324,01	2.806.688	29773.9	30874.12	6,13%
Ovo de galinha	6.149,68	8.933.405	5.974.587	6.324.773	1,24%
Orgânicos aves	135,2	3.441.178	6.775.345	2.026.465	0,03%
Outras aves	339,53	4.740.811	2.466.108	4.324.492	0,07%
Leite de vaca	14.558,65	2.428.348	14082.7	15034.6	2,94%
Leite em pó	8.006,72	209.956	7595.21	8.418.231	1,62%
Queijos	2.819,56	1.027.055	2.618.259	3.020.861	0,57%
Light e diet leite	68,73	9.637.023	4.984.159	8.761.841	0,01%
Orgânicos leite	127,8	1.566.665	970.936	1.585.064	0,03%
Outros leites	7.946,92	1.111.871	7.728.995	8.164.845	1,61%
Pão francês	19.552,47	9.565.389	19364.99	19739.95	3,95%
Biscoito	11.648,97	1.368.938	11380.66	11917.28	2,35%
Light e diet panificados	21,22	4.495.647	124.086	300.314	0,00%
Outros panificados	6.031,56	1.603.366	5.717.303	6.345.817	1,22%
Óleo de soja	9.671,91	2.438.094	9.194.047	10149.77	1,95%
Azeite de oliva	154,78	2.577.843	1.042.547	2.053.053	0,03%

Tabela B.4 – Faixa de Rendimento de R\$ 140,00 até ½ salário mínimo mensais (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Outros óleos e gorduras	724,35	6.516.624	5.966.252	8.520.748	0,15%
Café moído	9.024,37	1.708.479	8.689.511	9.359.229	1,82%
Refrigerantes	8.288,54	1.112.017	8.070.586	8.506.494	1,68%
Bebidas não alcoólicas light e d	62,04	1.468.317	3.326.121	9.081.879	0,01%
Cervejas e chopes	2.010,42	1.580.563	1.700.632	2.320.208	0,41%
Outras bebidas alcoólicas	1.082,70	9.240.693	9.015.839	1.263.816	0,22%
Outras bebidas	5.906,79	1.554.527	5.602.105	6.211.475	1,19%
Massa de tomate	1.034,78	3.429.685	9.675.587	1.102.001	0,21%
Maionese	386,7	1.877.115	3.499.088	4.234.912	0,08%
Sal refinado	864,92	3.523.875	7.958.526	9.339.874	0,17%
Outros sal e condimentos	4.635,71	9.999.635	4.439.719	4.831.701	0,94%
Alimentos preparados	3.962,37	1.647.649	3.639.433	4.285.307	0,80%
Outros alimentos	9.681,33	9.334.235	7.851.835	11510.83	1,96%
Almoço e jantar	79.640,56	2.563.305	74616.52	84664.6	16,10%
Sanduíches e salgados	6.035,28	2.226.437	5.598.902	6.471.658	1,22%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	5.228,97	1.089.694	5.015.392	5.442.548	1,06%
Lanches	9.304,48	2.485.172	8817.39	9791.57	1,88%
Cervejas chopps e outras bebidas	9.158,10	3.477.266	8.476.561	9.839.639	1,85%
Alimentação na escola	4.452,81	1.687.969	4.121.971	4.783.649	0,90%
Alimentação light e diet	344,86	2.889.558	2.882.251	4.014.949	0,07%
Outras alimentações fora	6.244,58	243.222	5.767.869	6.721.291	1,26%
Enlatados e conservas	2.282,69	5.183.057	2.181.103	2.384.277	0,46%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.5 – Faixa de Rendimento de ½ salário mínimo até 1 salário mínimo mensais per capita domiciliar

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	57.837,84	9.852.866	55906.7	59768.98	4,66%
Feijão	32.852,34	7.297.049	31422.14	34282.54	2,65%
Orgânicos cereais	239,87	3.817.766	1.650.428	3.146.972	0,02%
Outros Cereais	6.102,83	3.609.174	5.395.442	6.810.218	0,49%
Macarrão	12.236,10	1.793.845	11884.51	12587.69	0,99%
Farinha de trigo	5.833,54	186.007	5.468.971	6.198.109	0,47%
Farinha de mandioca	11.651,67	3.859.087	10895.3	12408.04	0,94%
Outras Farinhas	18.143,13	2.859.869	17582.6	18703.66	1,46%
Batata inglesa	5.005,73	7.407.255	4860.55	5150.91	0,40%
Cenoura	1.971,80	3.424.314	1.904.684	2.038.916	0,16%
Mandioca	2.639,24	180.764	2.284.947	2.993.533	0,21%
Outros tubérculos	4.192,43	8.011.147	4.035.414	4.349.446	0,34%
Açúcar refinado	2.822,05	1.429.451	2.541.881	3.102.219	0,23%
Açúcar cristal	9.436,16	2.231.004	8.998.889	9.873.431	0,76%
Light e diet açúcares	375,86	2.579.676	325.299	426.421	0,03%
Outros açúcares	22.582,55	2.938.536	22006.6	23158.5	1,82%
Tomate	10.191,45	1.118.051	9.972.315	10410.58	0,82%
Cebola	5.158,58	5.932.469	5.042.305	5.274.855	0,42%
Alface	2.479,97	3.367.909	2413.96	2545.98	0,20%
Outras verduras	10.137,97	1.011.377	9.939.743	10336.2	0,82%
Banana	9.212,12	1.054.835	9.005.375	9.418.865	0,74%
Laranja	3.918,88	8.340.699	3.755.405	4.082.355	0,32%
Maça	4.073,93	700.751	3.936.585	4.211.275	0,33%
Outras frutas	14.415,97	1.783.194	14066.47	14765.47	1,16%
Carne de boi de primeira	41.575,96	5.758.373	40447.33	42704.59	3,35%
Carne de boi de segunda	45.122,89	7.022.212	43746.56	46499.22	3,63%
Carne de suíno	6.902,55	4.423.283	6.035.598	7.769.502	0,56%
Carnes e peixes industrializados	37.029,29	4.004.213	36244.47	37814.11	2,98%
Pescados frescos	23.117,41	4.495.887	22236.23	23998.59	1,86%
Outras carnes	48.274,98	885.498	46539.43	50010.53	3,89%
Frango	60.840,93	4.433.554	59971.97	61709.89	4,90%
Ovo de galinha	12.977,42	1.407.343	12701.58	13253.26	1,05%
Orgânicos aves	285	4.132.889	2.039.965	3.660.035	0,02%
Outras aves	899,43	1.056.389	6.923.806	1.106.479	0,07%
Leite de vaca	38.868,88	4.663.355	37954.87	39782.89	3,13%
Leite em pó	15.111,61	3.125.874	14498.95	15724.27	1,22%
Queijos	10.270,80	1.668.314	9.943.815	10597.79	0,83%
Light e diet leite	320,6	2.811.671	265.492	375.708	0,03%
Orgânicos leite	313,87	2.906.709	2.568.993	3.708.407	0,03%
Outros leites	20.599,86	1.804.281	20246.23	20953.49	1,66%
Pão francês	46.286,23	1.773.701	45938.59	46633.87	3,73%
Biscoito	24.652,71	2.179.967	24225.44	25079.98	1,99%
Light e diet panificados	128,7	1.190.811	1.053.604	1.520.396	0,01%
Outros panificados	15.555,23	2.432.745	15078.42	16032.04	1,25%
Óleo de soja	19.379,69	3.570.288	18679.92	20079.46	1,56%

Tabela B.5 – Faixa de Rendimento de ½ salário mínimo até 1 salário mínimo mensais per capita domiciliar (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Azeite de oliva	702,26	5.683.866	5.908.577	8.136.623	0,06%
Outros óleos e gorduras	2.117,79	1.139.913	1894.37	2341.21	0,17%
Café moído	18.885,92	2.791.129	18338.87	19432.97	1,52%
Refrigerantes	24.226,58	224.791	23786	24667.16	1,95%
Bebidas não alcoólicas light e d	370,62	2.091.279	3.296.315	4.116.085	0,03%
Cervejas e chopes	9.105,29	4.224.065	8.277.385	9.933.195	0,73%
Outras bebidas alcoólicas	2.603,20	1.372.402	2.334.213	2.872.187	0,21%
Outras bebidas	12.722,90	1.976.567	12335.5	13110.3	1,02%
Massa de tomate	3.119,24	7.084.185	2.980.392	3.258.088	0,25%
Maionese	1.261,11	3.363.099	1.195.194	1.327.026	0,10%
Sal refinado	1.769,47	9.200.113	1589.15	1949.79	0,14%
Outros sal e condimentos	11.825,89	1.943.929	11444.89	12206.89	0,95%
Alimentos preparados	13.099,95	2.911.262	12529.35	13670.55	1,06%
Outros alimentos	31.044,86	1.956.439	27210.29	34879.43	2,50%
Almoço e jantar	261.490,70	5.343.305	251018	271963.5	21,06%
Sanduíches e salgados	19.074,08	4.684.681	18155.9	19992.26	1,54%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	15.980,83	2.457.783	15499.11	16462.55	1,29%
Lanches	32.109,15	4.969.631	31135.12	33083.18	2,59%
Cervejas chopps e outras bebidas	26.550,12	6.229.198	25329.21	27771.03	2,14%
Alimentação na escola	9.419,04	6.131.244	8.217.333	10620.75	0,76%
Alimentação light e diet	955,14	5.110.056	8.549.843	1.055.296	0,08%
Outras alimentações fora	14.880,85	4.527.795	13993.41	15768.29	1,20%
Enlatados e conservas	6.041,77	1.192.536	5.808.036	6.275.504	0,49%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela A.6 – Faixa de Rendimento superior a 1 salário mínimo mensal per capita domiciliar

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	88.097,07	1.185.183	85774.15	90419.99	2,11%
Feijão	48.770,79	8.296.517	47144.7	50396.88	1,17%
Orgânicos cereais	389,67	631.727	2.658.535	5.134.865	0,01%
Outros Cereais	14.261,13	5.151.158	13251.52	15270.74	0,34%
Macarrão	21.897,20	2.595.856	21388.42	22405.98	0,52%
Farinha de trigo	11.962,73	2.454.342	11481.69	12443.77	0,29%
Farinha de mandioca	13.031,00	4.922.694	12066.17	13995.83	0,31%
Outras Farinhas	42.443,76	5.162.554	41431.92	43455.6	1,01%
Batata inglesa	12.095,93	1.285.766	11843.92	12347.94	0,29%
Cenoura	5.573,09	5.868.152	5.458.076	5.688.104	0,13%
Mandioca	5.763,66	220.413	5.331.658	6.195.662	0,14%
Outros tubérculos	10.856,25	1.254.411	10610.39	11102.11	0,26%
Açúcar refinado	5.425,59	2.077.214	5.018.463	5.832.717	0,13%
Açúcar cristal	15.995,71	2.923.282	15422.76	16568.66	0,38%
Light e diet açúcares	3.139,41	1.084.536	2.926.844	3.351.976	0,08%
Outros açúcares	71.468,21	807.412	69885.71	73050.71	1,71%
Tomate	23.930,46	1.859.926	23565.92	24295	0,57%
Cebola	11.183,04	1.042.012	10978.81	11387.27	0,27%
Alface	8.307,54	7.181.956	8.166.776	8.448.304	0,20%
Outras verduras	31.127,47	2.094.199	30717.01	31537.93	0,74%
Banana	24.258,96	2.520.499	23764.95	24752.97	0,58%
Laranja	12.763,33	1.479.907	12473.27	13053.39	0,31%
Maça	13.722,80	1.261.873	13475.48	13970.12	0,33%
Outras frutas	54.525,72	3.282.594	53882.34	55169.1	1,30%
Carne de boi de primeira	143.093,70	1.336.395	140474.4	145713	3,42%
Carne de boi de segunda	82.019,48	1.537.523	79005.98	85032.98	1,96%
Carne de suíno	20.651,72	4.944.089	19682.69	21620.75	0,49%
Carnes e peixes industrializados	96.193,71	765.027	94694.28	97693.14	2,30%
Pescados frescos	38.251,16	6.173.931	37041.09	39461.23	0,91%
Outras carnes	99.359,52	2.859.284	93755.41	104963.6	2,38%
Frango	109.874,90	7.826.549	108340.9	111408.8	2,63%
Ovo de galinha	24.240,13	1.842.529	23879	24601.26	0,58%
Orgânicos aves	1.004,09	7.646.749	8.542.162	1.153.964	0,02%
Outras aves	3.367,91	1.903.621	2.994.806	3.741.014	0,08%
Leite de vaca	93.102,62	8.197.544	91495.93	94709.31	2,23%
Leite em pó	26.081,40	5.356.748	25031.49	27131.31	0,62%
Queijos	53.099,01	5.185.492	52082.67	54115.35	1,27%
Light e diet leite	4.310,15	1.486.021	4.018.895	4.601.405	0,10%
Orgânicos leite	1.341,11	8.589.416	1172.76	1509.46	0,03%
Outros leites	62.315,48	439.516	61454.04	63176.92	1,49%
Pão francês	85.755,12	3.175.241	85132.78	86377.46	2,05%
Biscoito	51.504,02	349.47	50819.07	52188.97	1,23%
Light e diet panificados	1.975,04	1.112.291	1.757.035	2.193.045	0,05%
Outros panificados	57.500,46	5.596.388	56403.59	58597.33	1,37%
Óleo de soja	31.320,31	4.057.184	30525.11	32115.51	0,75%
Azeite de oliva	7.161,69	1.562.618	6.855.422	7.467.958	0,17%



Tabela A.6 – Faixa de Rendimento superior a 1 salário mínimo mensal per capita domiciliar (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Outros óleos e gorduras	6.765,61	2.388.823	6.297.408	7.233.812	0,16%
Café moído	36.595,12	392.472	35825.89	37364.35	0,87%
Refrigerantes	72.725,42	5.575.524	71632.63	73818.2	1,74%
Bebidas não alcoólicas light e d	3.958,92	1.099.676	3.743.387	4.174.453	0,09%
Cervejas e chopps	45.195,80	1.111.631	43017.04	47374.56	1,08%
Outras bebidas alcoólicas	14.919,74	5.446.371	13852.27	15987.21	0,36%
Outras bebidas	37.748,87	3.878.689	36988.66	38509.08	0,90%
Massa de tomate	6.912,30	103.049	6.710.327	7.114.273	0,17%
Maionese	4.734,29	745.225	4.588.228	4.880.352	0,11%
Sal refinado	3.036,32	7.674.861	2.885.895	3.186.745	0,07%
Outros sal e condimentos	31.278,33	3.061.959	30678.2	31878.46	0,75%
Alimentos preparados	65.815,89	739.992	64365.53	67266.25	1,57%
Outros alimentos	95.958,09	3.748.713	88610.73	103305.4	2,29%
Almoço e jantar	1.744.403,00	27893.56	1689732	1799073	41,70%
Sanduíches e salgados	60.283,36	808.972	58697.8	61868.92	1,44%
Refrigerante e bebidas não alcoólicas	50.287,93	493.573	49320.54	51255.32	1,20%
Lanches	108.057,50	1.178.708	105747.3	110367.8	2,58%
Cervejas chopps e outras bebidas	72.335,61	1.310.087	69767.88	74903.34	1,73%
Alimentação na escola	14.464,24	2.644.902	9.280.316	19648.16	0,35%
Alimentação light e diet	4.143,76	2.015.152	3.748.797	4.538.723	0,10%
Outras alimentações fora	38.507,60	7.623.285	37013.46	40001.74	0,92%
Enlatados e conservas	20.202,46	2.422.547	19727.65	20677.27	0,48%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.7 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	60,77	9.838.528	412.743	802.657	6,56%
Feijão	32,73	7.983.539	1.691.008	4.854.992	3,53%
Macarrão	5,67	0,3699999	4.936.821	640.318	0,61%
Farinha de trigo	6,30	1.315.333	3.693.581	890.642	0,68%
Outras Farinhas	2,95	,	,	,	0,32%
Outros açúcares	3,59	0,41	2.777.558	4.402.442	0,39%
Alface	3,63	1,41	0,8359909	6.424.009	0,39%
Banana	10,93	3,01	4.965.484	1.689.452	1,18%
Outras frutas	4,03	0,97	210.788	595.212	0,43%
Carne de boi de segunda	16,00	8,36	-0,5658986	325.659	1,73%
Carnes e peixes industrializados	13,95	9,91	-5.687.327	3.358.733	1,50%
Frango	39,51	2.289.243	3.497.371	4.404.629	4,26%
Ovo de galinha	2,00	,	,	,	0,22%
Leite de vaca	66,32	1.403.974	3.849.933	9.414.068	7,15%
Queijos	2,09	,	,	,	0,23%
Outros leites	12,35	1.251.099	9.870.863	1.482.914	1,33%
Pão francês	24,87	22.966	2.031.913	2.942.087	2,68%
Biscoito	11,14	1.271.534	8.620.369	1.365.963	1,20%
Outros panificados	4,41	1,51	1.417.834	7.402.166	0,48%
Óleo de soja	5,18	0,76	3.674.009	6.685.991	0,56%
Café moído	4,94	,	,	,	0,53%
Refrigerantes	9,80	0	,	,	1,06%
Outras bebidas	4,52	0,54	3.449.954	5.590.046	0,49%
Massa de tomate	0,60	,	,	,	0,06%
Sal refinado	1,35	,	,	,	0,15%
Outros sal e condimentos	4,57	0,6299999	3.321.613	5.818.387	0,49%
Outros alimentos	287,55	1.615.611	-3.259.418	6.076.942	31,02%
Almoço e jantar	249,21	1.383.248	-2.488.988	5.233.099	26,89%
Sanduíches e salgados	3,29	1,31	0,6941476	5.885.852	0,35%
Refrigerante e bebidas não alcó	4,93	2,99	-0,9948846	1.085.488	0,53%
Lanches	18,58	1.887.962	1.483.888	2.232.112	2,00%
Outras alimentações fora	9,17	3.553.083	2.129.328	1.621.067	0,99%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.8 – Faixa de Rendimento de até R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	206,95	3.949.295	1.294.151	2.844.849	5,46%
Feijão	103,49	1.193.777	8.005.305	126.927	2,73%
Outros Cereais	7,15	1.902.919	3.414.076	1.088.592	0,19%
Macarrão	35,95	6.636.146	2.292.152	4.897.848	0,95%
Farinha de trigo	6,30	1.315.333	3.717.661	888.234	0,17%
Farinha de mandioca	15,71	2.662.649	1.048.253	2.093.747	0,41%
Outras Farinhas	28,98	5.647.355	1.789.278	4.006.722	0,76%
Batata inglesa	2,88	1,46	0,0136407	5.746.359	0,08%
Cenoura	1,15	0,09	0,9733065	1.326.693	0,03%
Mandioca	2,00	,	,	,	0,05%
Outros tubérculos	6,44	3.608.379	-0,6441852	1.352.419	0,17%
Açúcar refinado	13,86	3.456.828	707.335	2.064.665	0,37%
Açúcar cristal	17,52	9.636.306	-1.398.571	3.643.857	0,46%
Outros açúcares	17,63	4.740.005	832.414	2.693.586	0,46%
Tomate	11,87	1.890.106	8.159.232	1.558.077	0,31%
Cebola	9,91	1.438.701	7.085.457	1.273.454	0,26%
Alface	14,71	2.542.547	971.832	1.970.168	0,39%
Outras verduras	16,02	1.782.967	1.251.957	1.952.043	0,42%
Banana	18,04	6.086.679	6.090.268	2.998.973	0,48%
Laranja	5,20	0,4378736	434.034	605.966	0,14%
Maça	9,31	0,7743385	7.789.772	1.083.023	0,25%
Outras frutas	8,78	1.591.125	5.656.208	1.190.379	0,23%
Carne de boi de primeira	96,21	1.512.887	665.081	1.259.119	2,54%
Carne de boi de segunda	155,81	1.933.865	1.178.432	1.937.768	4,11%
Carne de suíno	15,17	6.695.678	2.024.646	2.831.536	0,40%
Carnes e peixes industrializados	113,94	1.745.978	7.966.191	1.482.181	3,01%
Outras carnes	16,04	1.266.333	1.355.386	1.852.614	0,42%
Frango	100,34	1.030.173	8.011.502	120.565	2,65%
Ovo de galinha	24,34	2.933.493	1.858.079	3.009.921	0,64%
Outrasaves	3,23	,	,	,	0,09%
Leite de vaca	250,58	325.505	1.866.749	3.144.851	6,61%
Leite em pó	4,46	,	,	,	0,12%
Queijos	22,58	2.769.733	1.714.229	280.177	0,60%
Outros leites	45,89	2.762.256	4.046.697	5.131.302	1,21%
Pão francês	180,29	7.516.863	1.655.324	1.950.476	4,76%
Biscoito	76,57	6.048.597	6.469.503	8.844.497	2,02%
Light e diet panificados	0,99	,	,	,	0,03%
Outros panificados	23,81	3.260.489	1.740.881	3.021.119	0,63%
Óleo de soja	56,44	7.180.291	4.234.322	7.053.678	1,49%
Azeite de oliva	1,93	,	,	,	0,05%
Café moído	55,73	1.006.416	3.597.144	7.548.856	1,47%

Tabela B.8 – Faixa de Rendimento de até R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo) (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Refrigerantes	56,57	5.093.965	4.656.922	6.657.078	1,49%
Cervejas e chopes	8,28	1.799.083	4.747.933	1.181.207	0,22%
Outras bebidas	13,72	336.034	712.278	2.031.722	0,36%
Massa de tomate	7,27	0,9325342	5.439.193	9.100.807	0,19%
Sal refinado	5,14	0,6641536	3.836.094	6.443.906	0,14%
Outros sal e condimentos	41,19	3.446.432	3.442.376	4.795.624	1,09%
Alimentos preparados	26,85	7.100.373	1.291.012	4.078.988	0,71%
Outros alimentos	607,55	1.716.254	2.706.047	9.444.953	16,02%
Almoço e jantar	839,51	1.496.705	5.456.679	1.133.352	22,14%
Sanduíches e salgados	75,38	1.471.083	4.649.883	1.042.612	1,99%
Refrigerante e bebidas não alcó	54,98	6.093.872	4.301.615	6.694.385	1,45%
Lanches	76,23	132.494	5.021.798	102.242	2,01%
Cervejas chopps e outras bebida:	48,73	2.037.772	8.723.253	8.873.675	1,29%
Alimentação na escola	86,05	4.726.629	-6.746.009	178.846	2,27%
Alimentação light e diet	2,93	1,91	-0,8198261	6.679.826	0,08%
Outras alimentações fora	28,11	4.714.684	1.885.385	3.736.615	0,74%
Enlatados e conservas	8,78	0,7229801	7.360.602	101.994	0,23%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.9 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	146,18	3.885.534	6.987.327	2.224.867	5,10%
Feijão	70,76	9.437.827	5.222.536	8.929.464	2,47%
Outros Cereais	7,15	1.902.919	3.412.921	1.088.708	0,25%
Macarrão	30,28	6.659.883	1.720.088	4.335.912	1,06%
Farinha de mandioca	15,71	2.662.649	1.048.091	2.093.909	0,55%
Outras Farinhas	26,03	5.640.472	1.495.286	3.710.714	0,91%
Batata inglesa	2,88	1,46	0,0127541	5.747.246	0,10%
Cenoura	1,15	0,09	0,9732519	1.326.748	0,04%
Mandioca	2,00	,	,	,	0,07%
Outros tubérculos	6,44	3.608.379	-0,6463766	1.352.638	0,22%
Açúcar refinado	13,86	3.456.828	707.125	2.064.875	0,48%
Açúcar cristal	17,52	9.636.306	-1.404.423	3.644.442	0,61%
Outros açúcares	14,04	4.791.192	4.630.736	2.344.926	0,49%
Tomate	11,87	1.890.106	8.158.084	1.558.192	0,41%
Cebola	9,91	1.438.701	7.084.583	1.273.542	0,35%
Alface	11,08	2.274.882	6.612.435	1.554.756	0,39%
Outras verduras	16,02	1.782.967	1.251.849	1.952.151	0,56%
Banana	7,11	2.200.534	2.788.444	1.143.156	0,25%
Laranja	5,20	0,4378736	4.340.074	6.059.925	0,18%
Maça	9,31	0,7743385	7.789.302	108.307	0,33%
Outras frutas	4,75	0,9840563	2.817.444	6.682.556	0,17%
Carne de boi de primeira	96,21	1.512.887	6.649.891	1.259.211	3,36%
Carne de boi de segunda	139,81	183.969	1.036.809	1.759.391	4,88%
Carne de suíno	15,17	6.695.678	202.058	2.831.942	0,53%
Carnes e peixes industrializados	99,99	1.553.496	694.814	1.304.986	3,49%
Outras carnes	16,04	1.266.333	1.355.309	1.852.691	0,56%
Frango	60,83	7.708.366	456.918	7.596.821	2,12%
Ovo de galinha	22,34	2.940.458	1.656.533	2.811.467	0,78%
Outrasaves	3,23	,	,	,	0,11%
Leite de vaca	184,26	2.902.869	1.272.515	2.412.685	6,43%
Leite em pó	4,46	,	,	,	0,16%
Queijos	20,49	2.783.381	1.502.381	2.595.619	0,72%
Outros leites	33,54	2.532.606	285.663	385.137	1,17%
Pão francês	155,42	6.964.432	1.417.428	1.690.972	5,43%
Biscoito	65,43	593.268	5.377.901	77.081	2,28%
Light e diet panificados	0,99	,	,	,	0,03%
Outros panificados	19,40	3.070.975	1.336.901	2.543.099	0,68%
Óleo de soja	51,26	7.041.154	3.743.211	6.508.789	1,79%
Azeite de oliva	1,93	,	,	,	0,07%
Café moído	50,79	1.010.081	3.095.336	7.062.665	1,77%
Refrigerantes	46,77	5.019.725	3.691.193	5.662.807	1,63%

Tabela B.9 – Faixa de Rendimento de até R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo) (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Cervejas e chopes	8,28	1.799.083	474.684	1.181.316	0,29%
Outras bebidas	9,20	3.275.827	2.766.712	1.563.329	0,32%
Massa de tomate	6,67	0,5870691	5.517.074	7.822.926	0,23%
Sal refinado	3,79	0,545619	2.718.477	4.861.523	0,13%
Outros sal e condimentos	36,62	3.366.207	3.000.922	4.323.078	1,28%
Alimentos preparados	26,85	7.100.373	1.290.581	4.079.419	0,94%
Outros alimentos	320,00	8.993.053	1.433.884	4.966.116	11,17%
Almoço e jantar	590,30	720.237	448.855	731.745	20,61%
Sanduíches e salgados	72,09	1.453.458	4.354.602	100.634	2,52%
Refrigerante e bebidas não alcó	50,05	5.708.799	3.883.868	6.126.132	1,75%
Lanches	57,65	1.335.085	314.307	838.693	2,01%
Cervejas chopps e outras bebidas	48,73	2.037.772	8.710.877	8.874.912	1,70%
Alimentação na escola	86,05	4.726.629	-6.774.714	1.788.747	3,00%
Alimentação light e diet	2,93	1,91	-0,820986	6.680.986	0,10%
Outras alimentações fora	18,94	2.780.118	1.348.022	2.439.978	0,66%
Enlatados e conservas	8,78	0,7229801	7.360.163	1.019.984	0,31%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela B.10 – Faixa de Rendimento de R\$ 140,00 até ½ salário mínimo mensais (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	439,61	5.709.055	327.652	551.568	4,25%
Feijão	158,93	2.697.663	1.060.272	2.118.328	1,54%
Outros Cereais	41,72	1.101.527	2.011.838	6.332.162	0,40%
Macarrão	99,51	9.011.892	8.183.714	1.171.829	0,96%
Farinha de trigo	48,52	8.867.844	3.112.962	6.591.038	0,47%
Farinha de mandioca	10,59	1.512.399	7.624.095	1.355.591	0,10%
Outras Farinhas	107,56	1.379.026	8.051.648	1.346.035	1,04%
Batata inglesa	33,51	3.730.487	2.619.429	4.082.571	0,32%
Cenoura	21,79	2.307.937	17.264	26.316	0,21%
Mandioca	3,37	0,2700001	2.840.514	3.899.486	0,03%
Outros tubérculos	50,26	6.568.506	3.737.876	6.314.123	0,49%
Açúcar refinado	62,44	1.181.856	3.926.309	8.561.692	0,60%
Açúcar cristal	86,54	1.726.375	5.268.475	1.203.953	0,84%
Light e diet açúcares	6,38	,	,	,	0,06%
Outros açúcares	205,41	2.467.029	1.570.301	2.537.899	1,99%
Tomate	63,44	5.452.133	5.274.804	7.413.196	0,61%
Cebola	39,39	6.340.529	2.695.584	5.182.416	0,38%
Alface	29,04	4.753.116	1.971.885	3.836.115	0,28%
Outras verduras	88,03	8.144.682	7.205.779	1.040.022	0,85%
Banana	43,14	3.255.153	3.675.645	4.952.355	0,42%
Laranja	32,09	4.755.811	2.276.357	4.141.643	0,31%
Maça	18,82	2.589.334	1.374.216	2.389.784	0,18%
Outras frutas	101,74	1.232.867	7.756.273	1.259.173	0,98%
Carne de boi de primeira	202,03	2.107.865	1.606.935	2.433.665	1,95%
Carne de boi de segunda	497,88	3.301.819	4.331.293	5.626.307	4,81%
Carne de suíno	107,35	1.697.728	7.405.653	1.406.435	1,04%
Carnes e peixes industrializados	446,51	3.585.033	3.762.053	5.168.147	4,32%
Pescados frescos	4,20	,	,	,	0,04%
Outras carnes	217,37	1.743.696	1.831.751	2.515.649	2,10%
Frango	338,51	2.465.339	2.901.632	3.868.568	3,27%
Ovo de galinha	66,43	5.373.742	5.589.177	7.696.823	0,64%
Leite de vaca	611,28	7.609.806	4.620.471	7.605.129	5,91%
Leite em pó	34,24	6.535.718	2.142.306	4.705.694	0,33%
Queijos	106,04	1.782.422	7.108.562	1.409.944	1,02%
Outros leites	248,15	1.893.133	2.110.245	2.852.755	2,40%
Pão francês	526,35	1.467.332	4.975.747	5.551.253	5,09%
Biscoito	251,75	1.422.789	2.238.483	2.796.517	2,43%
Outros panificados	111,24	97.362	9.214.672	1.303.333	1,08%
Óleo de soja	207,95	2.868.653	151.694	264.206	2,01%
Azeite de oliva	10,90	1,2	8.546.727	1.325.327	0,11%
Outros óleos e gorduras	2,11	,	,	,	0,02%

Tabela B.10 – Faixa de Rendimento de R\$ 140,00 até ½ salário mínimo mensais (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo) (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Café moído	178,92	2.050.795	1.387.027	2.191.373	1,73%
Refrigerantes	185,36	1.639.836	1.532.018	2.175.182	1,79%
Bebidas não alcoólicas light e d	3,63	0,39	2.865.186	4.394.813	0,04%
Cervejas e chopes	103,06	1.745.383	6.883.198	137.288	1,00%
Outras bebidas alcoólicas	27,72	8.100.796	1.183.385	4.360.615	0,27%
Outras bebidas	109,52	1.948.158	7.131.545	1.477.246	1,06%
Massa de tomate	32,39	5.586.861	2.143.383	4.334.617	0,31%
Maionese	23,11	3.813.553	1.563.139	3.058.861	0,22%
Sal refinado	18,34	2.408.911	1.361.598	2.306.402	0,18%
Outros sal e condimentos	150,80	1.217.611	1.269.219	1.746.781	1,46%
Alimentos preparados	129,80	4.177.389	4.787.889	2.117.211	1,25%
Outros alimentos	684,57	2.531.833	1.880.623	1.181.078	6,62%
Almoço e jantar	1.659,45	216.182	1.235.504	2.083.396	16,04%
Sanduíches e salgados	237,86	416.653	1.561.518	3.195.682	2,30%
Refrigerante e bebidas não alcó	161,36	1.973.231	1.226.638	2.000.562	1,56%
Lanches	166,83	2.468.378	1.184.236	2.152.364	1,61%
Cervejas chopps e outras bebidas	204,46	3.378.563	1.382.043	2.707.157	1,98%
Alimentação na escola	207,86	306.671	147,72	268	2,01%
Outras alimentações fora	231,01	6.411.281	1.052.809	3.567.391	2,23%
Enlatados e conservas	48,07	5.640.703	3.700.824	5.913.176	0,46%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.



Tabela B.11 – Faixa de Rendimento de ½ salário mínimo até 1 salário mínimo mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	2.786,34	1.584.001	2475,85	3096,83	4,29%
Feijão	1.353,58	1.091.859	1.139.558	1.567.602	2,09%
Outros Cereais	260,18	6.771.355	1.274.503	3.929.097	0,40%
Macarrão	561,20	376.578	4.873.845	6.350.155	0,86%
Farinha de trigo	318,93	3.524.191	249,85	388,01	0,49%
Farinha de mandioca	79,50	7.692.972	644.205	945.795	0,12%
Outras Farinhas	668,08	5.089.402	5.683.193	7.678.407	1,03%
Batata inglesa	149,25	1.167.091	1.263.731	1.721.269	0,23%
Cenoura	61,31	4.783.809	5.193.294	7.068.706	0,09%
Mandioca	47,18	5.859.237	3.569.493	5.866.507	0,07%
Outros tubérculos	273,65	2.045.358	2.335.576	3.137.424	0,42%
Açúcar refinado	271,06	4.315.824	1.864.627	3.556.573	0,42%
Açúcar cristal	584,30	5.616.056	474.216	694.384	0,90%
Light e diet açúcares	7,80	2,56	2.781.977	1.281.802	0,01%
Outros açúcares	1.205,96	5.976.551	1088,81	1323,11	1,86%
Tomate	352,00	1.663.115	3.194.002	3.845.998	0,54%
Cebola	198,82	1.236.981	1.745.731	2.230.669	0,31%
Alface	228,33	9.138.355	2.104.173	2.462.427	0,35%
Outras verduras	406,85	1.471.852	3.779.993	4.357.007	0,63%
Banana	335,00	1.298.031	3.095.564	3.604.435	0,52%
Laranja	182,75	155.215	1.523.253	2.131.747	0,28%
Maça	179,55	1.572.461	1.487.272	2.103.728	0,28%
Outras frutas	585,02	4.436.986	4.980.478	6.719.922	0,90%
Carne de boi de primeira	2.270,74	1.079.273	2.059.185	2.482.295	3,50%
Carne de boi de segunda	2.295,31	1.131.431	2.073.531	2.517.089	3,54%
Carne de suíno	439,66	3.578.758	3.695.104	5.098.096	0,68%
Carnes e peixes industrializados	2.559,77	8.946.232	2.384.409	2.735.131	3,94%
Pescados frescos	198,41	1.998.617	1.592.338	2.375.862	0,31%
Outras carnes	1.118,19	8.584.225	949.925	1.286.455	1,72%
Frango	2.189,57	8.740.337	2.018.245	2.360.895	3,37%
Ovo de galinha	534,70	2.464.001	4.864.015	5.829.985	0,82%
Outrasaves	28,64	8.695.536	1.159.531	4.568.469	0,04%
Leite de vaca	3.380,13	200.573	2.986.974	3.773.286	5,21%
Leite em pó	190,88	2.703.218	1.378.925	2.438.675	0,29%
Queijos	608,06	3.570.009	5.380.819	6.780.381	0,94%
Light e diet leite	10,71	2.196.429	6.404.637	1.501.536	0,02%
Orgânicos leite	10,21	219.365	5.910.084	1.450.992	0,02%
Outros leites	1.101,59	3.956.974	1.024.027	1.179.153	1,70%
Pão francês	2.910,26	4.127.047	2.829.363	2.991.157	4,48%
Biscoito	1.155,78	4.967.512	1.058.409	1.253.151	1,78%
Light e diet panificados	3,55	,	,	,	0,01%

Tabela B.11 – Faixa de Rendimento de ½ salário mínimo até 1 salário mínimo mensais per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo) (continuação)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Outros panificados	560,40	3.915.271	4.836.542	6.371.458	0,86%
Óleo de soja	945,45	7.107.888	8.061.237	1.084.776	1,46%
Azeite de oliva	35,80	3.489.707	289.596	426.404	0,06%
Outros óleos e gorduras	105,67	1.721.389	7.192.793	1.394.121	0,16%
Café moído	1.288,85	8.311.864	1.125.924	1.451.776	1,99%
Refrigerantes	1.578,77	6.209.839	1.457.047	1.700.493	2,43%
Bebidas não alcoólicas light e d	29,97	3.808.282	2.250.514	3.743.486	0,05%
Cervejas e chopes	652,70	8.231.068	4.913.575	8.140.425	1,01%
Outras bebidas alcoólicas	140,80	3.326.335	7.559.834	2.060.017	0,22%
Outras bebidas	400,41	2.704.488	3.473.976	4.534.224	0,62%
Massa de tomate	207,12	1.753.893	1.727.408	2.414.992	0,32%
Maionese	100,66	88.441	833.241	1.179.959	0,16%
Sal refinado	96,72	1.039.639	7.634.136	1.170.986	0,15%
Outros sal e condimentos	1.006,60	41.999	924.275	1.088.925	1,55%
Alimentos preparados	755,06	5.465.083	6.479.354	8.621.846	1,16%
Outros alimentos	2.105,03	3.899.417	1340,68	2869,38	3,24%
Almoço e jantar	15.580,27	1.138.026	13349,55	17810,99	24,00%
Sanduíches e salgados	1.577,21	1.111.323	1.359.372	1.795.048	2,43%
Refrigerante e bebidas não alccó	1.294,14	7.490.819	1.147.308	1.440.972	1,99%
Lanches	1.153,68	8.726.491	9.826.264	1.324.734	1,78%
Cervejas chopps e outras bebida:	877,50	755.958	7.293.198	1025,68	1,35%
Alimentação na escola	1.099,41	1.404.817	8.240.427	1.374.777	1,69%
Alimentação light e diet	51,56	7.091.531	3.765.943	6.546.057	0,08%
Outras alimentações fora	839,72	4.207.975	7.572.367	9.222.033	1,29%
Enlatados e conservas	319,96	2.698.636	2.670.623	3.728.577	0,49%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

Tabela A.12 – Faixa de Rendimento superior a 1 salário mínimo mensal per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo)

	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Arroz	7.687,47	2.271.725	7242,21	8132,73	1,72%
Feijão	3.535,24	143.631	3.253.722	3.816.758	0,79%
Orgânicos cereais	3,73	,	,	,	0,00%
Outros Cereais	1.130,86	6.935.587	9.949.219	1.266.798	0,25%
Macarrão	1.862,65	7.421.265	1.717.193	2.008.107	0,42%
Farinha de trigo	883,49	5.330.848	779.005	9.879.751	0,20%
Farinha de mandioca	619,85	2.189.516	190.703	1.048.997	0,14%
Outras Farinhas	3.581,78	1.384.554	3.310.406	3.853.154	0,80%
Batata inglesa	751,89	2.535.433	7.021.953	8.015.847	0,17%
Cenoura	450,35	1.352.705	4.238.369	4.768.631	0,10%
Mandioca	176,20	9.412.031	1.577.523	1.946.477	0,04%
Outros tubérculos	1.293,05	3.550.972	1.223.451	1.362.649	0,29%
Açúcar refinado	947,91	5.629.459	8.375.722	1.058.248	0,21%
Açúcar cristal	1.048,51	5.619.002	9.383.771	1.158.643	0,23%
Light e diet açúcares	282,93	2.357.834	2.367.163	3.291.437	0,06%
Outros açúcares	8.329,09	254.925	7.829.435	8.828.745	1,86%
Tomate	1.973,23	3.882.102	1897,14	2049,32	0,44%
Cebola	1.008,24	2.371.821	9.617.521	1.054.728	0,23%
Alface	1.214,55	234.145	1.168.657	1.260.443	0,27%
Outras verduras	3.268,39	4.426.041	3.181.639	3.355.141	0,73%
Banana	2.230,02	4.986.109	2.132.292	2.327.748	0,50%
Laranja	1.397,11	5.160.718	1295,96	1498,26	0,31%
Maça	1.265,43	3.382.735	1.199.128	1.331.732	0,28%
Outras frutas	5.755,88	9.800.404	5.563.791	5.947.969	1,29%
Carne de boi de primeira	14.065,28	3.539.373	13371,56	14759	3,14%
Carne de boi de segunda	8.281,52	2.410.238	7.809.111	8.753.929	1,85%
Carne de suíno	2.450,64	1.359.737	2184,13	2717,15	0,55%
Carnes e peixes industrializados	11.985,95	2.961.659	11405,46	12566,44	2,68%
Pescados frescos	1.584,23	9.780.787	1.392.526	1.775.934	0,35%
Outras carnes	4.822,24	3.631.761	4.110.412	5.534.068	1,08%
Frango	8.231,92	1.743.027	7.890.285	8.573.555	1,84%
Ovo de galinha	1.855,43	4.067.491	1.775.707	1.935.153	0,41%
Orgânicos aves	51,36	17,76	1.655.025	8.616.975	0,01%
Outrasaves	414,95	5.606.252	305.067	524.833	0,09%
Leite de vaca	11.176,06	3.192.561	10550,32	11801,8	2,50%
Leite em pó	916,96	9.525.201	7.302.653	1.103.655	0,20%
Queijos	5.968,87	1.495.423	5.675.766	6.261.974	1,33%
Light e diet leite	484,81	4.984.849	3.871.065	5.825.135	0,11%
Orgânicos leite	146,19	3.343.179	8.066.342	2.117.166	0,03%
Outros leites	6.209,48	1.136.819	5.986.663	6.432.297	1,39%
Pão francês	9.335,16	1.102.436	9.119.082	9.551.238	2,09%

Tabela A.12 – Faixa de Rendimento superior a 1 salário mínimo mensal per capita domiciliar (com dados exclusivamente do Estado de São Paulo) (continuação)

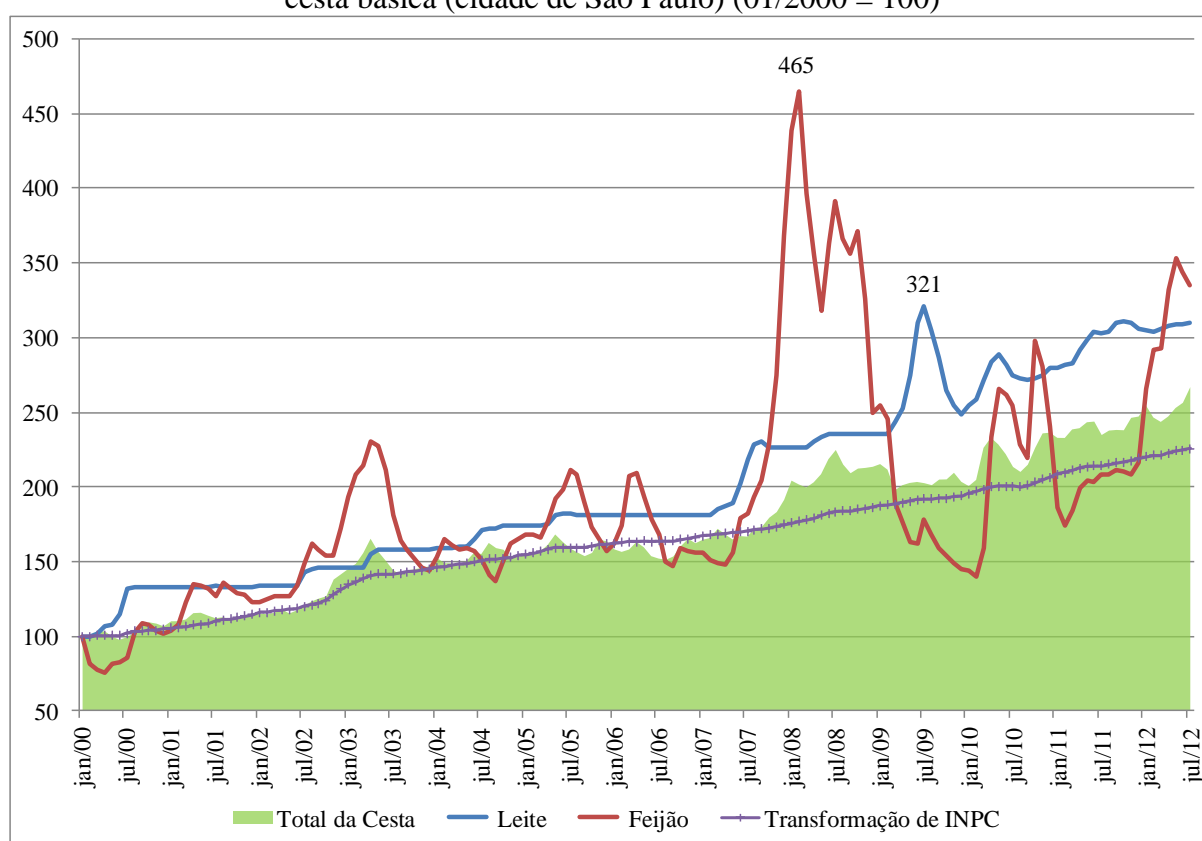
	<b>Total</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Intervalo de 95% conf.</b>		<b>% do total</b>
Biscoito	4.837,06	9.401.679	4.652.786	5.021.334	1,08%
Light e diet panificados	278,10	1.728.705	2.442.172	3.119.828	0,06%
Outros panificados	5.866,69	1.774.418	5.518.903	6.214.477	1,31%
Óleo de soja	3.003,94	1.192.804	2770,15	3237,73	0,67%
Azeite de oliva	882,17	5.202.424	7.802.021	9.841.379	0,20%
Outros óleos e gorduras	617,61	4.173.667	5.358.058	6.994.142	0,14%
Café moído	4.258,61	1.256.123	4.012.409	4.504.811	0,95%
Refrigerantes	7.759,58	1.473.589	7.470.755	8.048.405	1,73%
Bebidas não alcoólicas light e d	681,57	4.448.976	5.943.697	7.687.703	0,15%
Cervejas e chopes	5.446,89	304.583	4.849.905	6.043.875	1,22%
Outras bebidas alcoólicas	1.203,53	1.250.484	9.584.342	1.448.626	0,27%
Outras bebidas	3.114,67	1.073.562	2.904.251	3.325.089	0,70%
Massa de tomate	607,22	2.679.923	5.546.933	6.597.467	0,14%
Maionese	548,58	3.683.705	4.763.791	6.207.809	0,12%
Sal refinado	255,59	114.291	2.331.889	2.779.911	0,06%
Outros sal e condimentos	3.838,23	8.538.024	3.670.884	4.005.576	0,86%
Alimentos preparados	9.584,52	2.650.459	9.065.028	10104,01	2,14%
Outros alimentos	12.142,36	1.208.043	9.774.587	14510,13	2,71%
Almoço e jantar	201.793,00	7115,63	187846,3	215739,7	45,11%
Sanduíches e salgados	9.078,92	2.811.675	8.527.829	9.630.011	2,03%
Refrigerante e bebidas não alccó	6.956,84	1.723.993	6.618.936	7.294.744	1,56%
Lanches	8.774,24	3.049.714	8.176.494	9.371.986	1,96%
Cervejas chopps e outras bebidas	7.103,79	3.516.575	6.414.539	7.793.041	1,59%
Alimentação na escola	2.739,71	2.392.677	2.270.743	3.208.677	0,61%
Alimentação light e diet	393,34	5.686.508	281.884	504.796	0,09%
Outras alimentações fora	4.627,15	2.155.437	4.204.683	5.049.617	1,03%
Enlatados e conservas	2.261,08	1.018.167	2.061.518	2.460.642	0,51%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

## APÊNDICE C – Evolução de preços de alimentos da cesta básica, comparados com o INPC

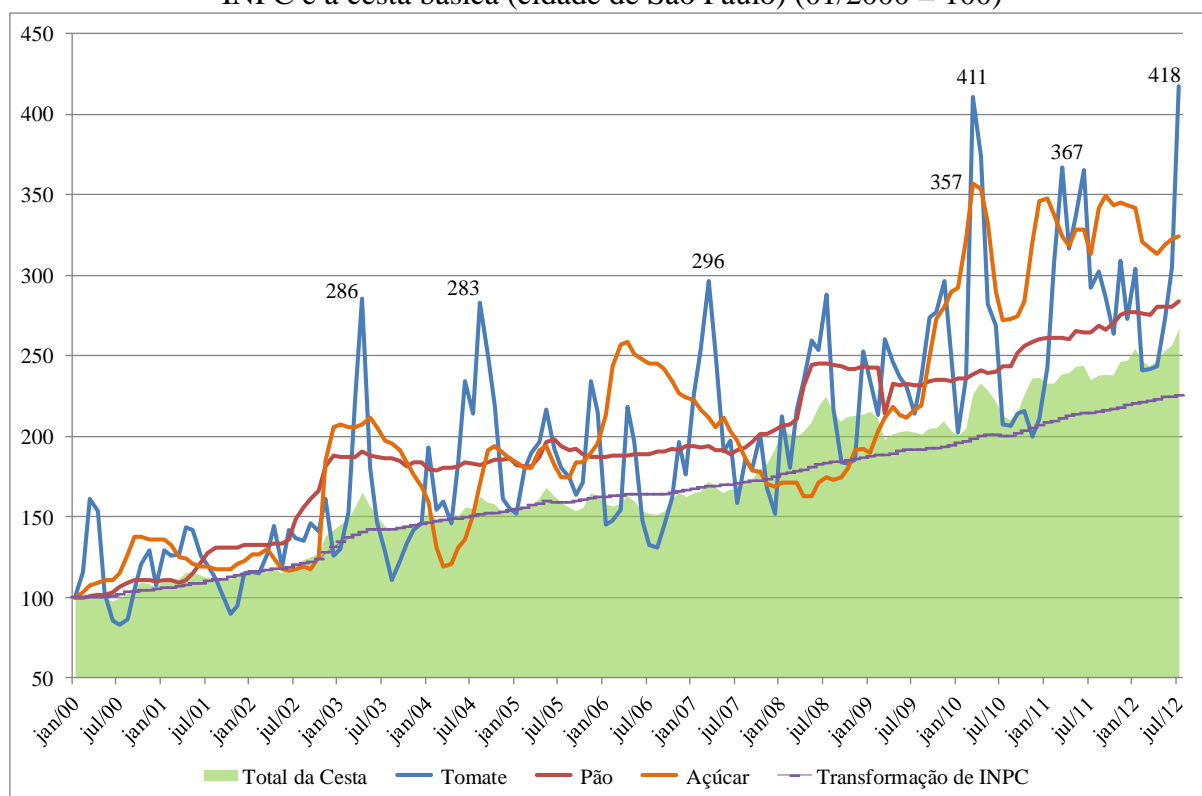
Neste apêndice são apresentados 5 gráficos detalhando o Gráfico 8 do Capítulo 5, acrescentando a comparação com o INPC e dividindo os produtos para possibilitar melhor visualização. Em todos eles, são utilizados o valor nominal da cesta básica e de seus produtos, calculados pelo DIEESE para a cidade de São Paulo, e a transformação do INPC calculado pelo IBGE (utilizando o Ipeada), considerando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100):

Gráfico C.1 – Evolução de preços de alimentos (feijão e leite) comparados com o INPC e a cesta básica (cidade de São Paulo) (01/2000 = 100)



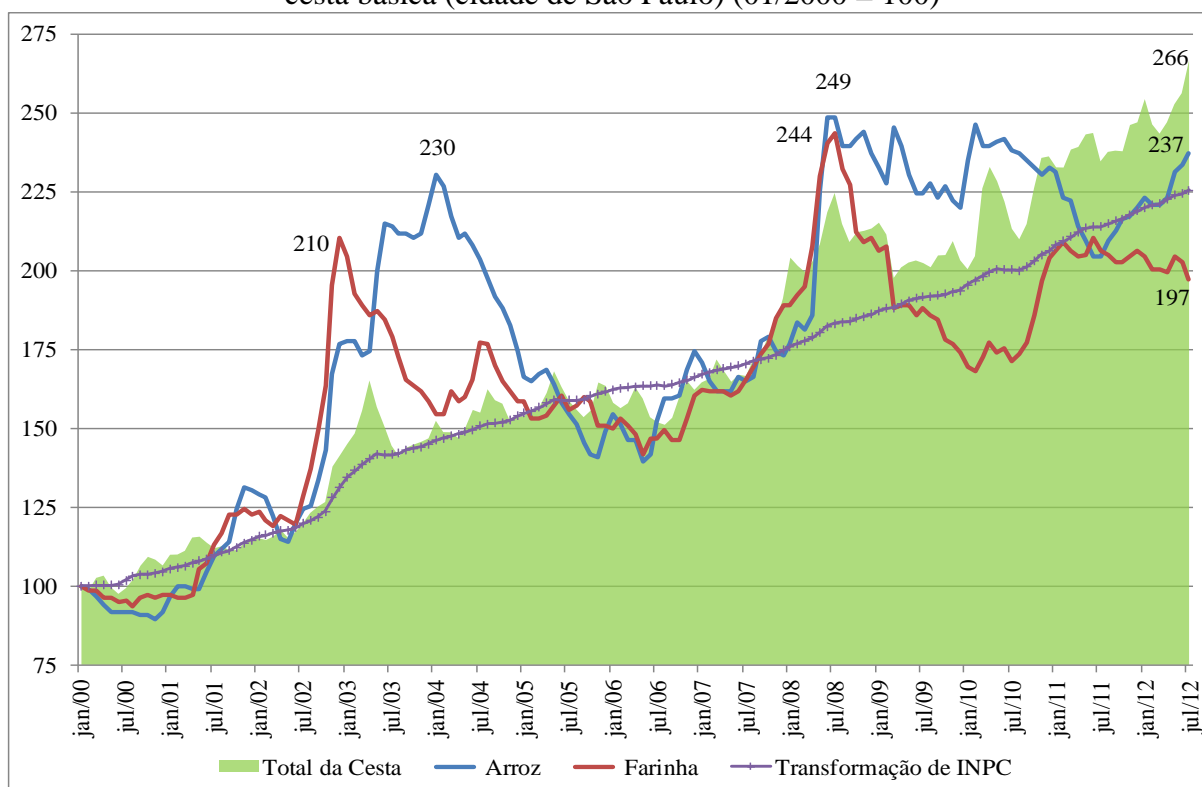
Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.

Gráfico C.2 – Evolução de preços de alimentos (tomate, pão e açúcar) comparados com o INPC e a cesta básica (cidade de São Paulo) (01/2000 = 100)



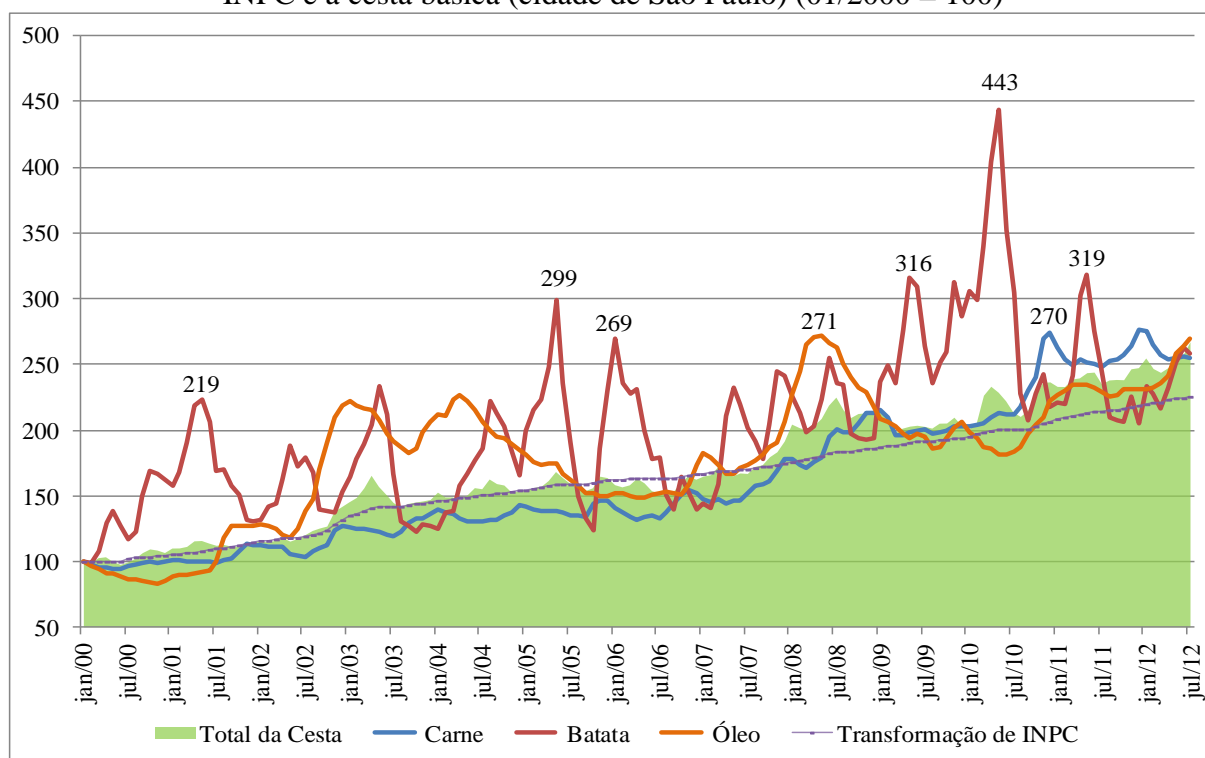
Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.

Gráfico C.3 – Evolução de preços de alimentos (arroz e farinha) comparados com o INPC e a cesta básica (cidade de São Paulo) (01/2000 = 100)



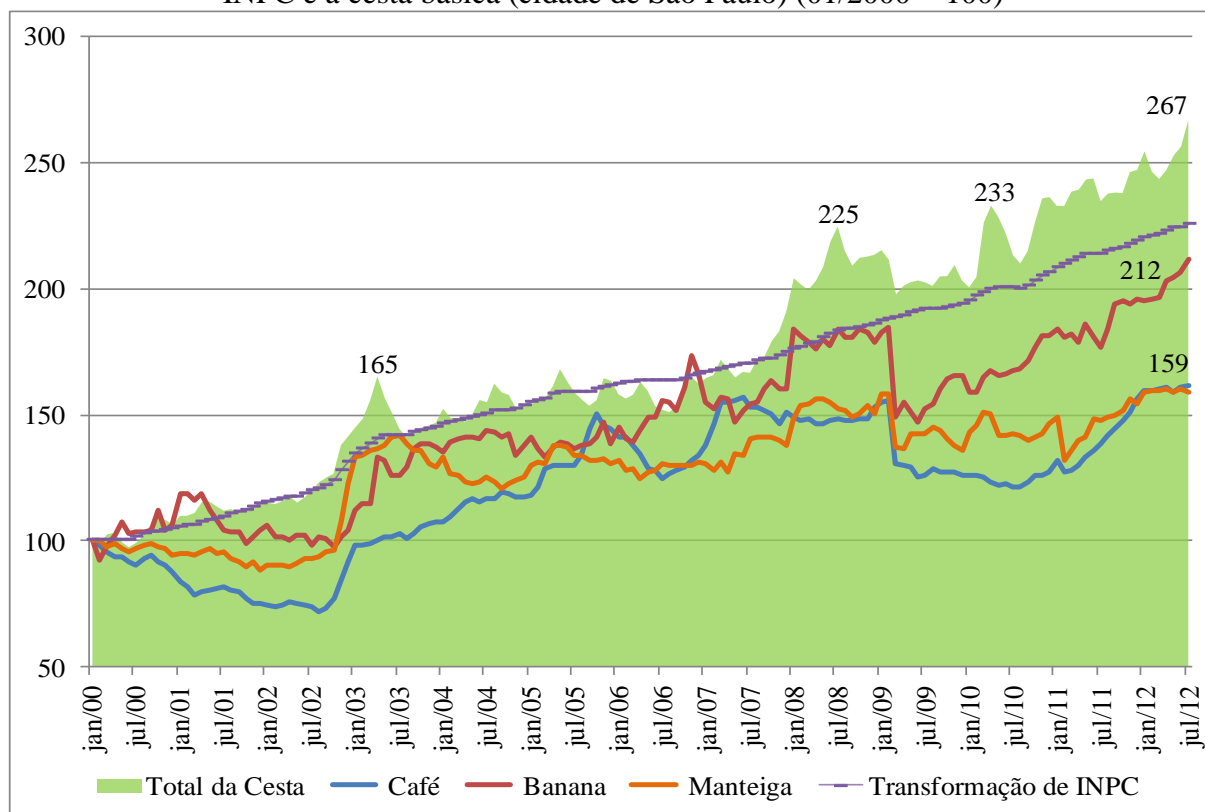
Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.

Gráfico C.4 – Evolução de preços de alimentos (carne, batata e óleo) comparados com o INPC e a cesta básica (cidade de São Paulo) (01/2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.

Gráfico C.5 – Evolução de preços de alimentos (café, banana e manteiga) comparados com o INPC e a cesta básica (cidade de São Paulo) (01/2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo DIEESE e pelo IBGE.