

Artigo

Dos Homens-Caranguejos aos Homens-Gabirus: sempre se morreu de fome no Brasil

From the Starving Crab-Men to the Starving Rat-Men: aunger aas always killed in Brazil

Monique Araújo Malaquias Souza¹

¹Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-graduada em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogada. E-mail: monique.malaquias@hotmail.com

Resumo: Este artigo investiga as causas estruturais da fome no Brasil a partir da perspectiva da justiça fiscal, propondo que a insegurança alimentar grave é resultado de decisões políticas e econômicas deliberadas — em especial, da adoção de políticas de austeridade fiscal. O estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica, com base em revisão teórica e análise documental de dados produzidos por instituições como o IBGE, FAO e Rede PENSSAN. A discussão percorre a historicidade da desigualdade social brasileira, a trajetória das políticas públicas de segurança alimentar e a seletividade do financiamento público. Conclui-se que a fome, longe de ser um fenômeno natural ou inevitável, é uma manifestação política da exclusão social, e sua superação depende do reconhecimento do orçamento fiscal como instrumento de justiça social. O combate à fome deve ser política de Estado, com investimentos contínuos, protegidos de oscilações ideológicas e conjunturais.

Palavras-chave: Fome. Justiça fiscal. Desigualdade. Austeridade. Políticas públicas.

Abstract: This article investigates the structural causes of hunger in Brazil from the perspective of fiscal justice, proposing that severe food insecurity results from deliberate political and economic decisions — especially the adoption of austerity policies. The study is characterized as qualitative, exploratory, and bibliographic research, based on a theoretical review and documentary analysis of data produced by institutions such as IBGE, FAO, and the PENSSAN Network. The discussion explores the historical roots of Brazilian social inequality, the trajectory of public food security policies, and the selectivity of public funding. It concludes that hunger, far from being a natural or inevitable phenomenon, is a political manifestation of social exclusion, and its eradication depends on recognizing the fiscal budget as a tool for social justice. Combating hunger must be a State policy, with continuous investment protected from ideological and economic fluctuations.

Keywords: Hunger. Fiscal justice. Inequality. Austerity. Public policies.

“Foram com estas sombrias imagens dos mangues e da lama que comecei a criar o mundo da minha infância. Nada eu via que não me provocasse a sensação de uma verdadeira descoberta. Foi assim que eu vi e senti formigar dentro de mim, a terrível descoberta da fome. Da fome de uma população inteira escravizada à angústia de encontrar o que comer. Vi os caranguejos espumando de fome à beira da água, à espera que a correnteza lhes trouxesse um pouco de comida, um peixe morto, uma casca de fruta, um pedaço de bosta que eles arrastariam para o sêco para matar a sua fome. E vi, também, os homens sentados na balaustrada do velho cais a murmurarem monossílabos, com um talo de capim enfiado na boca, chupando o suco verde do capim e deixando escorrer pelo canto da boca uma saliva esverdeada que me parecia ter a mesma origem da espuma dos caranguejos: era a baba da fome”.

Josué de Castro

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, através da perspectiva da justiça fiscal, busca refletir sobre o motivo pelo qual o Brasil ainda vive a chaga aberta da insegurança alimentar grave, cuja expressão no cotidiano e vida se chama fome. Ao mesmo tempo em que tivemos a notícia do aumento alarmante da insegurança alimentar no Brasil, conforme alertou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017/2018, a Rede PENSSAN no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar em

2020 e a Organização das Nações Unidas (ONU) no Mapa da Fome de 2022, é noticiado em todos os veículos da mídia o aumento de brasileiros milionários e bilionários. A conta não fecha.

A premissa que dá aso à pesquisa cujos *insights* compõem o presente artigo foi formulada a partir dessa experiência vivida no Brasil de retorno da fome e aumento alarmante da desigualdade socioeconômica, e pode se traduzir na ideia de que ninguém deveria passar fome.

A fome no Brasil é uma manifestação gritante da desigualdade social, enraizada nas estruturas econômicas e políticas que perpetuam disparidades na distribuição de recursos e oportunidades. Este artigo examina como a fome não é apenas resultado de escassez natural de alimentos, mas também de decisões políticas que historicamente negligenciaram o direito à alimentação adequada. Abordaremos como o desenvolvimento desigual, encabeçado pela retórica reacionária de uma elite de poder econômico e político secular, levou um país rico em recursos naturais como o Brasil ao abismo da miséria. Além disso, discutiremos a trajetória das políticas públicas de segurança alimentar ao longo das décadas, destacando os desafios enfrentados e a importância crucial do orçamento fiscal para a efetivação dessas políticas. Este artigo tem como objetivo geral analisar a fome no Brasil como uma construção histórica, compreendendo-a como resultado de escolhas políticas e econômicas deliberadas – sobretudo no âmbito da política fiscal – e não como decorrência de fatores naturais ou fatalistas. Parte-se da hipótese de que a insegurança alimentar grave, cujo ápice é a fome, tem sido agravada por políticas de austeridade fiscal que negligenciam a efetivação do direito à alimentação adequada previsto constitucionalmente.

2 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como um estudo qualitativo, exploratório e bibliográfico, ancorado em uma abordagem crítica interdisciplinar, com base em autores como Josué de Castro, Carolina Maria de Jesus, Albert Hirschman, Gayatri Spivak, Thomas Piketty, dentre outros. A metodologia utilizada combina análise documental de relatórios oficiais, como os da Rede PENSSAN, IBGE e FAO, com revisão de literatura científica e análise teórico-conceitual das políticas públicas de segurança alimentar à luz da justiça fiscal.

O artigo propõe uma reflexão sobre o porquê de o Brasil ainda conviver com a chaga aberta da fome em pleno século XXI, mesmo sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo. A partir do exame das desigualdades sociais e da trajetória histórica das políticas públicas de combate à fome, o texto investiga a relação entre orçamento fiscal, decisões políticas e a persistência estrutural da fome como expressão máxima da injustiça social.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A retórica reacionária secular: nenhum privilégio a menos!

A desigualdade, de origem colonial no Brasil, possui uma estrutura de concentração de poder econômico e político que foi muito pouco alterada até a atualidade. A estabilidade secular das elites patrimonialistas do país se deve à retórica dominante de meritocracia e do sentimento de preferência dos detentores de riqueza, ao reacionarismo das elites, à ausência de revoluções e das reformas agrária, tributária e social no país e à ausência de uma democracia consolidada, em razão das diversas experiências autoritárias que fragmentaram a história do Brasil e beneficiaram as classes dominantes, além de produzir um constante estado de emergência que faz com que os setores progressistas estejam constantemente em ritmo de superação de questões democrática mais basilares (como garantir a governabilidade) e deixem o encaminhamento das reformas em segundo plano (Pochmann, 2016).

A política fiscal no Brasil, tanto na perspectiva da despesa quanto do custeio, não conseguiu exercer o papel redistributivo e extirpar a desigualdade do país – ou, ao menos, diminuí-la a patamares menos alarmantes. Muito pelo contrário. A retórica reacionária tem sido uma parte importante da história política brasileira para reafirmar: *nenhum privilégio a menos!*

Albert O. Hirschman (1992), no ensaio "Duzentos anos de retórica reacionária" explora as principais ondas de reação contra mudanças de cunho social ao longo da história. Uma delas é justamente a crítica ao Estado assistencial e suas reformas, realizada por meio de três teses têm sido utilizadas historicamente para desfazer políticas progressistas: a tese da perversidade, que argumenta que as ações progressistas resultam em efeitos opostos aos desejados; da tese da inutilidade, que sugere que as mudanças são superficiais e não eficazes; e a tese do risco, que compara custos e benefícios das mudanças sociais.

A estabilidade das elites no Brasil está intrinsecamente ligada à sua capacidade de perpetuar vantagens econômicas e políticas ao longo do tempo. Através das teses reativo-reacionárias, as elites buscam não apenas resistir a mudanças que possam ameaçar seus interesses, mas também moldar a percepção pública e política contra políticas que promovam maior igualdade social e econômica. Um exemplo claro disso, relacionado ao

problema da miséria e da fome, é a retórica reacionária que cuida para que a fome seja atribuída a questões climáticas e naturais sobre as quais o homem não tem ingerência, alimentando a caricatura do nordeste da seca, do retirante nordestino e do cangaço, objeto central da caracterização do imaginário nacional construído distante da vivência diária.

A manutenção do poder das elites é também explicada pela cooptação e manipulação dos discursos e, neste contexto, Pikkety (2014) usa a obra de Honoré de Balzac, para nos oferecer insights valiosos sobre os mecanismos subjacentes à disparidade econômica e social. *O Discurso de Vautrin* retrata uma sociedade francesa do século XIX permeada por hierarquias rígidas e injustiças sociais. A visão de Vautrin sobre a sociedade revela as falhas estruturais que perpetuam a desigualdade, ao argumentar que não vale a pena ser honesto e justo, uma vez que somente quem tem muito poder não é moído pela sociedade, “máquina que mói os fracos”. É possível perceber que a questão levantada por Balzac há mais de um século ainda ecoa na contemporaneidade: assim como os personagens são moldados pelo contexto social no qual estão inseridos, os brasileiros e brasileiras enfrentam obstáculos determinados por um sistema que privilegia o topo em detrimento da base, e fazem a base acreditar em larga medida que a vivência da escassez é merecida.

Gayatri Chakravorty Spivak (2010), explorando as dinâmicas de poder e representação no contexto pós-colonial (complexas interações entre dominantes e dominados), questiona a capacidade dos subalternos - grupos marginalizados e oprimidos - de realmente expressarem suas próprias experiências e perspectivas dentro das estruturas de poder existentes. O cerne da argumentação de Spivak reside na noção de que as vozes dos subalternos muitas vezes são silenciadas ou cooptadas pelos discursos hegemônicos dominantes; e que as narrativas históricas e culturais frequentemente marginalizam ou distorcem as experiências dos subalternos, perpetuando assim relações de poder desiguais. Spivak também examina criticamente os desafios enfrentados ao tentar dar voz aos subalternos dentro dos discursos políticos dominantes, argumentando que as tentativas de representação muitas vezes acabam por ratificar as próprias estruturas de poder que buscam questionar, destacando a necessidade de uma abordagem mais reflexiva e sensível à complexidade das identidades subalternas.

O que vivenciamos no Brasil na última década é justamente a cooptação política de pautas sociais por grupos de extrema direita que, à pretexto de “desenvolver a nação”, institucionalizaram a barbárie com o Bolsonarismo e a ofensiva à informação e memória. Em um país altamente polarizado, com a população cada vez mais vulnerabilizada econômica e socialmente, temos um convite provocativo para uma reflexão crítica sobre as relações de poder e representação. Ao desafiar as estruturas hegemônicas que moldam nossa compreensão do mundo, Spivak nos lembra da importância que um passo crucial em direção à justiça e à emancipação é justamente se atentar à base, diminuir as desigualdades de forma a incluir a base no sistema – ou repensar o sistema de acordo com a base!, evitando não só o silenciamento, mas que *Vautrins* sejam cooptados pelos discursos hegemônicos dominantes e obscurantizem problemas tão viscerais do país como a fome.

3.2 A fome como corolário da desigualdade social

Para Carolina Maria de Jesus (2014, p. 34), aqueles que nunca conheceram a fome não podem dimensionar o tamanho e a qualidade do que verdadeiramente se trata. É “a escravidão atual”, força de morte que corta o afeto, a roda do desmonte de toda construção:

... Para mim o mundo em vez de evoluir está retornando a primitividade. Quem não conhece a fome há de dizer: “Quem escreve isto é louco”. Mas quem passa fome há de dizer:
— Muito bem, Carolina. Os gêneros alimentícios devem ser ao alcance de todos.

A fome é uma das manifestações mais evidentes e severas da desigualdade social. Não surge de forma isolada e espontânea, ao contrário, está profundamente enraizada nas estruturas econômicas e políticas que perpetuam a disparidade na distribuição de recursos e oportunidades em toda a história do Brasil. O médico, especialista em nutrição, geógrafo, político e professor recifense Josué de Castro, após anos de observação da miséria vivenciada por centenas de milhares de brasileiros e brasileiras, denunciou que a fome não é apenas uma questão de falta de alimentos decorrente de questões naturais, mas sim um fenômeno complexo resultante da exclusão social e da distribuição desigual de riqueza. Para Castro (2022), *a fome é uma opção política*, corolário da desigualdade socioeconômica e da pobreza, um fenômeno geograficamente universal do qual nenhum continente escapa, mesmo a América, fonte de riquezas naturais. O mito de que a fome decorre de circunstâncias que não estão sob controle do ser humano, como condições climáticas e geográficas, é completamente desconstruído pela pesquisa de Josué de Castro. Como bem descreveu Milton Santos,

(...) a explicação principal não é, pois, encontrada nas condições naturais, mas nos sistemas econômicos e sociais. Era, todavia, mais cômodo continuar divulgando a explicação equivocada, em lugar de condenar uma organização social inadequada. (SANTOS apud CASTRO, 2022, p. 38)

No início anos 60, ao observar os moradores dos mangues de Recife, Castro (1967) vislumbrou *homens-caranguejos*, símbolos da animalização causada pela desnutrição e pela falta de cidadania no Brasil. Nos anos 90, a figura se atualiza no *homem-gabiru* (Portella *et. Al*, 1992) enquanto referência a indivíduos em extrema pobreza que, devido à desnutrição e falta de condições básicas de vida, acabam sendo comparados a animais que vivem no lixo. Essa expressão ganhou destaque devido à fome e à miséria, condicionantes de comportamentos furtivos e agressivos, como os gabirus que sobrevivem de restos alimentares nas ruas, e foi denunciada também pelo movimento *manguebeat*¹.

O Brasil, país do sul global profundamente marcado por sua história colonial, tem sua trajetória de desenvolvimento econômico na periferia do capitalismo e marcadamente dependente da exportação de commodities. Este modelo econômico manifesta uma das maiores contradições do país: ter potencial agrícola para a diversidade, mas ser referência em monocultura de exportação e, paralelamente, ter uma parcela considerável da população em situação de fome. A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado, elaborada por Trotsky e desenvolvida por Michel Löwy (1995), diante de análise econômica, social e cultural, já denunciava que o capitalismo periférico se desenvolve, em um mesmo país, em diferentes estágios de condições locais atrasadas e condições gerais avançadas, os quais se combinam e se diferenciam simultaneamente. Enquanto há avanço tecnológico e econômico de uma parcela privilegiada pelo sistema, outras permanecem estagnadas ou até mesmo retrocedem. Essa desigualdade gera uma combinação de elementos arcaicos e modernos dentro de uma mesma sociedade, criando uma dinâmica única de desenvolvimento desigual e combinado, como podemos verificar nas profundas contradições do Brasil.

A desigualdade social no Brasil pode ser observada através da distribuição da renda no país. Segundo estudo do Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, em 2022, os 5% mais ricos se apropriam de 40% da renda nacional. Entre 2017 e 2022, período que engloba a pandemia da Covid-19, a renda dos muito ricos cresceu de duas a três vezes mais rápido do que a média dos 95% restantes da população, indicando um aumento na concentração de renda no topo da pirâmide. Enquanto a renda média dos 95% mais pobres cresceu 33%, a renda dos 0,01% mais ricos cresceu 96% grupo que inclui 15 mil adultos com uma renda média mensal de R\$ 441 mil em 2022 (Gobetti, 2024). Os resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2024 demonstram que, apesar do aumento na renda média dos brasileiros, a desigualdade social no país permanece alta. De acordo com dados levantados pelo estudo, os 10% mais ricos recebem 13 vezes mais do que os 40% mais pobres da população, chegando à conclusão de que o crescimento econômico não tem se traduzido de forma equitativa, destacando desafios contínuos na distribuição de renda e acesso a oportunidades no Brasil (IBGE, 2024).

Se a renda está concentrada no topo, a insegurança alimentar vira a pirâmide de ponta-cabeça e expõe a vulnerabilidade à qual grande parcela da população brasileira sempre esteve exposta. As pesquisas realizadas pelo IBGE no POF 2017/18 estimaram que, naquele período, 41% dos moradores de domicílios particulares enfrentavam algum grau de insegurança alimentar, índice que superou os dados registrados em 2004, correspondendo a 84,865 milhões de pessoas em insegurança alimentar, dentre as quais 10,284 milhões vivenciavam sua forma mais severa, a fome. O *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, pesquisa populacional domiciliar realizada ao longo de 2020 pela Rede PENSSAN apontou que, entre 2020 e 2021, mais da metade da dos moradores de domicílios particulares no Brasil (55,18%, correspondente a 116,843 milhões de pessoas) vivenciava algum grau de insegurança alimentar, sendo que 9,04% estava em situação de fome (19,135 milhões de pessoas), quase o dobro registrado pelo POF 2017/18. Mais recentemente, já em um contexto pós pandemia da Covid-19, o PNAD 2023 apontou um aumento dos indicadores de segurança alimentar, mas ainda com números expressivos da população em algum grau de insegurança alimentar, tendo 8,671 milhões de pessoas em situação de fome (IBGE, 2024).

Ao ser constatado o retorno da fome em patamares alarmantes, a Rede PENSSAN (2021) concluiu que, em 2020, a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram a patamares próximos aos de 2004, os quais haviam sido superados entre 2004 e 2013 em decorrência das políticas públicas à época. Demonstrou a existência de um retrocesso de quinze anos em apenas cinco, sendo que no período entre 2013 e 2018, a

¹ Vide a música “Da Lama ao Caos”, de Chico Science e Nação Zumbi: “(...)Ô Josué, eu nunca vi tamanha desgraça/Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça (...) O sol queimou, queimou a lama do rio/ Eu ví um chié andando devagar/E um aratu pra lá e pra cá/E um caranguejo andando pro sul/ Saiu do mangue, virou gabiru(...)”.

insegurança alimentar grave, portanto, a ocorrência de fome, teve um aumento de 8,0% ao ano, tendo acelerado e passou a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020. No tocante às causas do retorno da fome no Brasil, o inquérito foi categórico em colocar em lugar de destaque a agenda neoliberal de ajuste fiscal:

Tem sido uma constante nos debates públicos no país a associação da piora nas condições de vida observadas neste relatório com circunstâncias econômicas e políticas em curso há alguns anos, em especial a execução de uma agenda governamental neoliberal de ajuste fiscal em que as regras orçamentárias, a exemplo da Lei do Teto de Gastos, foram desvinculadas das necessidades sociais, políticas públicas desmanteladas, empresas estatais privatizadas e organizações sociais descartadas. O protagonismo mais tímido do Estado daí resultante é visto como requisito falacioso para uma recuperação econômica nunca ocorrida. As mazelas da fome e demais manifestações de IA [Insegurança Alimentar] voltaram a patamares alarmantes, já nos indicadores referentes à POF de 2018, expondo os traços estruturais deletérios calcificados da sociedade brasileira que têm encontrado ambiente favorável à sua perpetuação. Seu enfrentamento implica recuperar a capacidade do Estado de agir em favor do interesse público (2021, p. 54).

A erradicação da miséria e da fome estão entre os objetivos a serem alcançados pelo Estado, tendo as finanças públicas (tributação e orçamento) papel central na concretização das diretrizes da carta constitucional. Contudo, a concretização do Estado Social Fiscal desenhado na Constituição Econômica vem sofrendo, ao longo da história, profundos questionamentos e entraves, eis que, no âmbito da arrecadação, o Sistema Tributário Nacional vigente revela-se incapaz de dar maior eficácia à justiça social por ser profundamente marcado pela regressividade, onde a contribuição para a consecução do Estado e da vida social não é equânime e onera proporcionalmente mais os mais pobres (Pochmann, 2016), e no campo do *orçamento público* tem-se a progressiva e objetiva contrarrevolução neoliberal conservadora em curso, que pretende não só a limitação dos direitos sociais constitucionais, mas sua extirpação do texto constitucional, tendo as políticas de austeridade fiscal como mecanismo de consecução desse projeto econômico (Blyth, 2018).

Conforme destacou Aliomar Baleeiro (2015), dentre os aspectos fundamentais do orçamento, destacam-se dois: o técnico e o político. Em um viés técnico, o orçamento é o instrumento estatal de organização clara, metódica e racional das despesas e receitas do Estado. Já o viés político do orçamento “revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionarão precipuamente a aparelhagem de serviços públicos” (Baleeiro, 2015, p. 356). Em uma perspectiva de justiça fiscal, Saldanha Sanches (2010) avalia que a carga tributária e a despesa justas são faces da mesma moeda, e devem ser realizadas de modo que os cidadãos experimentem o mesmo sacrifício vivendo em sociedade.

A seguir, traça-se, então, algumas considerações sobre a trajetória do combate à fome na agenda política e orçamentária do país, para que possamos identificar se a aparelhagem do Estado busca a efetivação do direito constitucional à alimentação adequada.

3.3 A trajetória mambembe do direito à alimentação adequada

Em 1996, vários países da ONU, incluindo o Brasil, assinaram a Declaração de Roma para a Segurança Alimentar Mundial, com a meta de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas em situação de fome. A partir de movimentações internacionais e nacionais, o reconhecimento da alimentação como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 64/2010 foi uma grande conquista resultante de lutas políticas com intenso protagonismo da sociedade civil. Apesar desse status constitucional, o combate à fome e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) enfrentaram inúmeros desafios, como descontinuidade de programas, desmonte do aparato governamental e estrangulamento orçamentário.

Durante o período colonial e nos cem anos que se seguiram à independência do Brasil, manteve-se um modelo econômico agrário-exportador, com as elites regionais detendo o poder econômico e político. As questões de saúde, educação e assistência social eram descentralizadas e desconexas, ficando a cargo dos governos locais, enquanto o governo central só atuava em situações emergenciais. Nesse contexto, a fome era tratada como uma paisagem natural, frequentemente justificada pela vontade divina e pela escassez de alimentos e questões climáticas incontroláveis. Com a ascensão de Getúlio Vargas em 1930, houve uma mudança significativa no papel do governo central, que passou a ser visto como um instrumento para integrar a economia rumo ao desenvolvimento. Esse período viu a criação de políticas trabalhistas, de seguridade social, saúde e educação mais centralizadas no Executivo Federal. Apesar do avanço, essas políticas ainda tinham um caráter conservador e corporativista, servindo aos interesses das elites oligárquicas.

A segunda metade do século XX trouxe avanços no combate à fome, com a criação de diversas instituições e programas, como a Comissão Nacional de Alimentação, o programa de merenda escolar, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e o Estatuto da Terra para a Reforma Agrária. Contudo, durante a ditadura militar (1964-1985), a SAN permaneceu marginalizada, apesar da criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1973. A redemocratização nos anos 1980 trouxe uma nova perspectiva para a organização social em torno do combate à fome, culminando na criação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição.

A Constituição de 1988, embora não prevesse expressamente o direito à alimentação em seu texto original, deu status constitucional a uma constituição econômica com viés social. No entanto, nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco houve descontinuidade e desmonte de políticas de SAN, mas também iniciativas como a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a Segurança Alimentar sofreu com a lógica neoliberal, mas também viu a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 1999.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, marcou um ponto de virada significativo com a criação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a reativação do CONSEA e a implementação de programas como o Fome Zero e o Bolsa Família. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional foi sancionada em 2006, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nesse momento, a Segurança Alimentar assumiu papel central na política fiscal do país. No governo de Dilma Rousseff, a estrutura nacional de SAN foi reforçada com o Plano Brasil sem Miséria, a promoção da agricultura familiar e o avanço de medidas legais para facilitar o acesso à água e alimentos. Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO.

Entretanto, a partir de 2015, com a guinada para a austeridade fiscal, houve impacto negativo no orçamento para SAN. Nos governos subsequentes de Michel Temer e Jair Bolsonaro, políticas de SAN foram desmontadas, programas foram descontinuados e houve cortes orçamentários, culminando na substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e a descontinuação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O governo federal praticamente extinguiu os principais programas de assistência alimentar no orçamento de 2023, com cortes de verba variando de 95% a 97%. O programa Alimenta Brasil, por exemplo, teve seu orçamento reduzido em 97%, passando de R\$ 622 milhões em 2010 para apenas R\$ 2,6 milhões em 2023. Outros programas, como o de apoio à agricultura urbana e os voltados para populações com acesso precário à água, também sofreram cortes significativos (Brasil, 2023).

3.4 A fome como opção política: é preciso que seu combate esteja no orçamento fiscal

No Brasil, a fome e o orçamento fiscal estão intrinsecamente ligados, refletindo desafios profundos e complexos que afetam milhões de brasileiros. A fome persiste como uma realidade dura para muitos, apesar dos avanços sociais alcançados nas últimas décadas. Não é apenas uma questão de acesso aos alimentos, mas também um reflexo das desigualdades sociais e econômicas profundamente enraizadas no país.

Para Pochman (2016), a tributação e as prestações estatais de cunho social têm papel central na redução da desigualdade. Considerando o perfil de tributação altamente regressivo no país, o autor afirma que a realidade da contenção e redução dos índices de desigualdade através da história não se relacionou precipuamente com o papel redistributivo da tributação, mas sim com as despesas públicas para redução das desigualdades. Se a justiça fiscal não se consolidou no âmbito da arrecadação, o gasto público, de forma mambembe, tentou compensar essa falha em alguns períodos e, em outros, a reforçou. Demonstra, assim, que em todos os períodos, o maior ou menor investimento na área social influenciou os índices de desigualdade. Entre 1930 e 1960, destaca a contenção da desigualdade em razão da organização popular em sindicatos, associações de bairro e estudantis e em partidos políticos. Na ditadura empresarial-militar (1964-1985), houve a repressão da ação popular e investimento do Estado na industrialização e na manutenção dos privilégios das elites dominantes, com baixo investimento social, motivo pelo qual os índices de desigualdade dispararam. Com a redemocratização na década de 80, o gasto público na área social cresceu e os índices de desigualdade diminuíram, mas não foi suficiente para alterar a estrutura de repartição de riqueza, ancorada na concentração de poder político e econômico. Dessa forma, o autor conclui que, a partir dos anos 2000, a desigualdade da riqueza permaneceu estável, mas houve a redução do grau de desigualdade da renda do trabalho muito por causa da maior universalização de bens e serviços públicos.

O orçamento fiscal, por sua vez, é a ferramenta principal do Estado para alocar recursos e definir prioridades. Durante períodos de crise econômica, como a enfrentada pelo Brasil em diferentes momentos, impõe-se que os recursos sejam alocados para programas sociais e de segurança alimentar, eis que são as camadas mais vulneráveis da população que absorvem os maiores impactos da crise. As políticas públicas desempenham um papel crucial nesse contexto. Programas como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA) e iniciativas de apoio à agricultura familiar são fundamentais para mitigar os efeitos da fome e promover a inclusão social. No entanto, a eficácia dessas políticas depende diretamente do financiamento adequado e da priorização dentro do orçamento público. Além disso, é essencial considerar o impacto das políticas econômicas mais amplas no acesso aos alimentos. A estabilidade econômica, o crescimento do emprego e a inflação afetam diretamente a capacidade das famílias de comprar alimentos nutritivos e suficientes para suprir suas necessidades básicas.

Revela-se, portanto, a necessidade de protagonismo estatal para o controle da crise financeira, sanitária, civilizacional e o retorno ao desenvolvimento econômico, sendo necessário investigar se o Estado no Brasil está dotado de mecanismos que permitam um planejamento orçamentário que dê importância à dignidade da pessoa humana. O modelo instituído pela EC nº 95/2016 (Teto de Gastos), por exemplo, retira a capacidade de investimentos estatais, impedindo que o Estado possa atuar como agente de promoção dos direitos sociais (Bercovici *et al.*, 2020). Durante o auge da pandemia, o Congresso Nacional teve que aprovar a Emenda Constitucional nº 106 de 2020, que instituiu um Regime Extraordinário, criando margem fiscal para que o Estado pudesse cumprir seu mister constitucional.

Os regimes fiscais contracionistas estabeleceram uma mudança significativa na relação entre o orçamento público e sua repercussão no financiamento de políticas públicas, impactando sensivelmente a intervenção do estado no desenvolvimento socioeconômico, incluindo diminuição do olhar estatal para as desigualdades sociais. A partir de uma medida de caráter fiscal, toda a política de bem-estar social estruturada pela Constituição de 1988 foi alterada. Retirar a fonte de financiamento destes direitos é uma forma de impedir sua própria materialização (Bercovici, 2021). A política de austeridade fiscal ressurgiu recorrentemente, mesmo sendo reprovada tanto teórica quanto empiricamente, sendo caracterizada por Blyth (2020) como “política econômica zumbi”. Parece-nos compatível com o cenário brasileiro de volta da insegurança alimentar grave.

Para enfrentar esses desafios de maneira sustentável, é necessário um compromisso contínuo com políticas públicas que priorizem a segurança alimentar e a redução das desigualdades sociais. Isso inclui não apenas investimentos diretos em programas sociais, mas também a promoção de políticas econômicas que incentivem o crescimento inclusivo e sustentável. É fundamental destacar que as políticas fiscais para combater a fome devem ser concebidas como *políticas de Estado*, e não meramente de governo. Isso implica em garantir que tais políticas sejam sustentáveis ao longo do tempo, independentemente de mudanças de governos ou conjunturas econômicas passageiras. A construção de um arcabouço fiscal robusto e orientado para o bem-estar social é essencial para assegurar que os programas de combate à fome tenham continuidade e eficácia.

A interseção entre fome e orçamento fiscal no Brasil revela não apenas as limitações e os desafios enfrentados, mas também as oportunidades para construir um futuro mais justo e equitativo. A abordagem integrada dessas questões é fundamental para promover mudanças significativas e duradouras na vida dos brasileiros e brasileiras. Nesse sentido, o presidente Lula declarou que o combate à fome é a “prioridade zero” no Brasil, destacando a importância de garantir que todos os brasileiros tenham acesso a alimentos (Brasil, 2024). Ressaltou que o governo está comprometido em implementar políticas e ações para erradicar a fome e a pobreza extrema, além de promover a justiça social. Lula enfatizou que a fome é uma questão urgente e que o governo não medirá esforços para resolvê-la, utilizando todos os recursos disponíveis e contando com o apoio da sociedade.

Os resultados dessas ações são visíveis quando o IBGE (2024) constatou que que 72,4% dos domicílios brasileiros têm acesso à alimentação no primeiro trimestre de 2024, sendo um aumento de 31,1% em relação a 2021-2022. O número de pessoas que passam fome também diminuiu, mesmo ainda existindo disparidades regionais, demográficas, de classe e raça (ex. os domicílios chefiados por mulheres apresentando as maiores taxas de insegurança alimentar) mas, no geral, há um otimismo com o progresso que foi feito e pedem esforços contínuos para abordar as causas raízes da fome.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1946, Josué de Castro já denunciava que a fome no Brasil está apenas aparentemente ligada ao clima, mas sua causa real é a pobreza, eis que somente quem é pobre não consegue desviar das intempéries climáticas. Seus estudos revelaram que “a explicação principal não é, pois, encontrada nas condições naturais, mas nos sistemas econômicos e sociais. Era, todavia, mais cômodo continuar divulgando a explicação equivocada, em lugar de condenar uma organização social inadequada” (Castro, 2022, p. 38).

Há uma urgência de dar visibilidade ao fato de que, no Brasil, milhões de pessoas vivenciam a fome e que diversos relatórios realizados para averiguar as causas de tamanho retrocesso apontam para a política neoliberal de austeridade fiscal adotada progressivamente na última década no país. A Constituição Econômica livre, justa e solidária, não poderia permitir uma política fiscal de morte, mas, já passados 36 anos da sua promulgação, ainda lidamos com a fome. Nesse caso, a fome parece-nos uma opção política, que privilegia

atingir a meta fiscal em detrimento da concretização dos direitos fundamentais do ser humano constitucionalmente previstos, tanto na tributação regressiva, quanto no viés orçamentário, cujo regime de austeridade é altamente seletivo e excludente. A compatibilidade dos regimes fiscais orçamentários de austeridade com a Constituição Econômica de 1988, é fragilíssima, senão inexistente. As políticas para obtenção de superávits primários se baseiam em metas congeladas, não tendo nenhum indício de que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico, conforme evidencia a experiência brasileira dos últimos anos, em contrapartida do que vivenciou o país em 2009, na crise financeira do subprime americano.

O combate à fome no Brasil requer uma abordagem abrangente que ataque as causas estruturais da desigualdade. Para tanto, é necessário que os homens-caranguejos e homens-gabirus estejam no orçamento público federal enquanto prioridade e, nesse sentido, sejam objeto de políticas de Estado duradouras que ouçam a base e deem condições de uma efetiva melhora e sejam resistentes às mudanças políticas e econômicas. A interseção entre fome e orçamento fiscal revela a necessidade urgente de políticas públicas que priorizem a segurança alimentar como um direito humano fundamental. Investimentos consistentes e sustentáveis são essenciais para assegurar que os programas sociais sejam não apenas eficazes, mas também duradouros, eis que os dados sobre a fome demonstram que o desmonte das políticas específicas de segurança alimentar coincidem com o aumento expressivo da fome e insegurança alimentar no país.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. A crise e a atualidade do Estado Social para a periferia do capitalismo. In: AGRA, Walber de Moura; CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra (org.). **O projeto desenvolvimentista diante da pandemia da covid-19**. Curitiba: Brazil Publishing, 2021.

BERCOVICI, Gilberto; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. O indispensável Estado: Uma das lições do coronavírus. 2020. **Prerrô**. Disponível em: <https://www.prerro.com.br/o-indispensavel-estado-uma-das-licoes-do-coronavirus/>.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. *Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2023. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. Lula: “Combate à fome é prioridade zero neste país”. Portal Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/lula-201ccombate-a-fome-e-prioridade-zero-neste-pais201d>.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2022.

_____. **Homens e Caranguejos**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF*. Observatório de Política Fiscal, 16 jan. 2024. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do>. Acesso em: 10.05.2024.

IBGE. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise as Segurança Alimentar no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JESUS, **Carolina Maria de.** **Quarto de despejo: diário de uma favelada.** 10. ed. - São Paulo: Ática, 2014.

LÖWY, Michel. **Teoria do desenvolvimento desigual e combinado.** Revista Actuel Marx, 18, 1995. Tradução de Henrique Carneiro.

PENSSAN. VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI (Edição 1, Trad. Monica Baumgarten de Bolle). Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Márcio. **Desigualdade Econômica no Brasil.** Editora Contexto, 2016.

PORTELLA, Taciana. **Homem Gabiru: Catalogação de uma espécie.** São Paulo: HUCITEC, 1992.

SANCHES, J. L. Saldanha. **Justiça Fiscal.** Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2010.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010.