

# A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO LEGITIMAMENTE JUSTIFICADORA DO PLANO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

*Food insecurity as a legitimate justification for The National School Meal Plan (PNAE)*

Tiago Pereira Muniz  
Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, BA,  
Brasil.

Cristina Maria Macedo de Alencar  
Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, BA,  
Brasil.

## Informações do artigo

Recebido em 14/05/2024

Aceito em 12/11/2025

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2025.n265.p529-555>

Copyright (c) 2025 Tiago Pereira Muniz  
Cristina Maria Macedo de Alencar.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Você é livre para:

*Compartilhar* — copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato.

*Adaptar* — remixar, transformar e construir sobre o material para qualquer finalidade, mesmo comercialmente.

## Como ser citado (modelo ABNT)

MUNIZ, Tiago Pereira;  
ALENCAR, Cristina Maria Macedo de. A insegurança alimentar como legitimamente justificadora do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 50, n. 265, p. 529-555, maio/ago. 2025. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2025.n265.p529-555>

## Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar como a persistência da insegurança alimentar e da fome no Brasil — especificamente entre crianças em idade escolar e agricultores familiares — legitima o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma política pública essencial. O PNAE articula-se em duas frentes: a dimensão econômica, mediante a criação de um mercado institucional para a agricultura familiar, e a social, com foco na educação e nutrição infantojuvenil. Fundamentado na premissa de que a economia moderna integra os processos de produção e distribuição de alimentos em um sistema complexo, o estudo destaca a necessidade da intervenção estatal, visto que o mercado capitalista carece de autorregulação intrínseca para garantir a justiça social. Metodologicamente, foram analisados dados secundários de diversas instituições oficiais sobre o cenário agroalimentar brasileiro. Os resultados evidenciam um paradoxo: embora o país figure entre os maiores produtores globais de alimentos, essa produção não atende às necessidades básicas de subsistência de parcela significativa de sua população. Conclui-se que o cenário de vulnerabilidade nutricional ratifica a urgência de políticas de segurança alimentar, sendo o PNAE uma resposta estratégica eficaz ao integrar parcialmente os fluxos de produção, distribuição e consumo de alimentos para as classes mais desfavorecidas e para os pequenos produtores.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar. PNAE. Produção de Alimentos. Intervenção Estatal.

## Abstract

The objective of this article is to demonstrate how the persistence of food insecurity and hunger in Brazil — specifically among school-aged children and family farmers — legitimizes the National School Feeding Program (PNAE) as an essential public policy. The PNAE operates on two fronts: an economic dimension, through the creation of an institutional market for family farming, and a social dimension, focusing on child and youth education and nutrition. Grounded on the premise that the modern economy integrates food production and distribution processes into a complex system, this study highlights the necessity of state intervention, given that the capitalist market lacks an inherent self-regulating capacity to ensure social justice. Methodologically, secondary data from various official institutions regarding the Brazilian agro-food scenario were analyzed. The results evidence a paradox: although the country ranks among the world's largest food producers, this production fails to meet the basic subsistence needs of a significant portion of its population. The study concludes that this scenario of nutritional vulnerability ratifies the urgency of food security policies, positions the PNAE as an effective strategic response by partially integrating the flows of food production, distribution, and consumption for both underprivileged classes and smallholders.

**Keywords:** Food Security. PNAE. Food production. State Intervention.

## INTRODUÇÃO

A existência de políticas públicas responde a questões socioeconômicas e ambientais. Contudo, a constatação de problemas que requeiram esse tipo de intervenção do Estado precisa ser demonstrada, como ocorre no caso de crianças e jovens que devem ser alimentados para que seu direito à vida seja garantido. Diante disso, um dos primeiros desafios que se impõem para o enfrentamento da insegurança alimentar é a própria quantificação do fenômeno.

Nesse contexto nasce o PNAE, política pública com o objetivo de criar um mercado institucional e a pretensão de conectar o segmento da produção da agricultura familiar ao segmento de consumo de alimentos da população em idade escolar. Este artigo tem como objetivo demonstrar a existência da insegurança alimentar e da fome no Brasil — mais precisamente na população específica de crianças em idade escolar e no estrato do agricultor familiar —, como legítima justificativa para a existência do PNAE, política que integra ações econômicas (criação de mercado institucional para a agricultura familiar) e ações sociais (educação e nutrição para crianças e jovens).

O arcabouço teórico fundamenta-se na compreensão de que a economia contemporânea é caracterizada por uma interdependência entre os processos de produção e distribuição de alimentos, os quais não se manifestam como segmentos isolados, mas sim como elementos integrados de um sistema complexo. Nesse cenário, ressalta-se a importância da intervenção estatal em uma economia capitalista, uma vez que esta não é intrinsecamente autorreguladora. A metodologia empregada consistiu na caracterização das condições alimentares mediante a análise de dados secundários provenientes de fontes institucionais. Esses dados abordam tanto a produção de alimentos no Brasil, situando o país entre os principais produtores mundiais, quanto a prevalência da insegurança alimentar e do risco de fome.

Além desta introdução, em um primeiro momento é apresentada a importância da intervenção do Estado em uma economia capitalista que não se autorregula, bem como um breve histórico sobre a Soberania Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Em um segundo momento são exibidos, respectivamente, dados de produção de alimentos no Brasil que colocam o país no ranking dos maiores produtores mundiais e dados sobre a insegurança alimentar e o risco de fome, a fim de demonstrar o paradoxo de a produção brasileira não

chegar a todos os consumidores do país e de não atender às suas próprias necessidades de sobrevivência.

Sobre os dados de alimentos, escolheram-se informações a partir da produção de grãos e oleaginosas — alimentos básicos de diversas populações no mundo e insumos mais relevantes para a produção de proteína animal —, com o objetivo de quantificar o quanto o Brasil pode colaborar na alimentação de pessoas no país e no mundo. Os dados levantados sobre insegurança alimentar são baseados no uso da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que tem como origem a formulação usada pelo Departamento de Agricultura norte-americano (que realiza uma aferição anual usando essa escala), também conhecida como método de Cornell.

Os autores deste artigo, apesar de defenderem a perspectiva de que a mera produção de grãos e oleaginosas não é adequada para garantir a segurança alimentar e nutricional da população (especialmente no que se refere às crianças em idade escolar), apresentam dados sobre a produção do agronegócio com o propósito de reforçarem que o Brasil, detentor de recursos naturais, possui plenas condições para a produção de alimentos. Vale destacar que o agronegócio, assim como o PNAE, também conta com financiamento de políticas públicas — como, por exemplo, o Plano Safra 2023/2024, com investimentos na ordem de R\$ 364,22 bilhões para o financiamento da agricultura e da pecuária empresarial no país (Mapa, 2023). Este artigo segue a perspectiva delineada pela Contag (2023), conforme exposto no Anuário Estatístico da Agricultura Familiar 2023 / Ano 2 — um estudo elaborado com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em colaboração com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) —, que destaca a agricultura familiar brasileira como uma das principais fontes de abastecimento do mercado interno, fornecendo produtos saudáveis e adotando práticas de manejo ambientalmente sustentáveis.

Nessa ótica, reconhece-se que é a agricultura familiar que está em condições de cumprir os requisitos estabelecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Conforme descrito no artigo 2º da regulamentação, enfatiza-se a importância de uma alimentação saudável e adequada, o que implica o uso de alimentos diversos, seguros e que respeitem as particularidades culturais, tradições e hábitos alimentares saudáveis. Desse modo, contribui-se para o crescimento e desenvolvimento dos alunos, bem como para a

melhoria do desempenho escolar, levando em consideração a faixa etária e o estado de saúde dos estudantes, inclusive daqueles que necessitam de atenção especial.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E INTERVENÇÃO ECONÔMICA PELA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: MARCO HISTÓRICO E LEGAL

A primeira menção institucional ao termo Segurança Alimentar no Brasil ocorreu em 1985 (Silva, 2014), em um documento do Ministério da Saúde. Na época, articulava-se um movimento em prol de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e pela criação de um Conselho de Segurança Alimentar.

Após a primeira eleição direta para Presidente da República em 1989, na qual Fernando Collor de Mello foi eleito, diversas organizações e indivíduos encaminharam uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esta proposta concebia a SAN como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o atendimento a outras necessidades essenciais, baseando-se em práticas alimentares promotoras de saúde que respeitassem a diversidade cultural e fossem social, econômica e ambientalmente sustentáveis. A proposta, entretanto, não foi considerada pelo governo de então.

Em 1993, com o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello e a posse de seu vice, Itamar Franco, a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar foi novamente apresentada. Naquele período, a divulgação do Mapa da Fome tornou público que mais de 30 milhões de brasileiros não dispunham da renda necessária para se alimentar. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República. Em 1999, seu governo aprovou, por meio do Ministério da Saúde, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que previa diversas ações fundamentadas no reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada por parte do Estado brasileiro. Nesse período, diferentes intervenções da sociedade civil ocorreram para sensibilizar a população e desenvolver ações concretas de combate à fome.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, instituindo no mesmo ano o programa Fome Zero como a diretriz para uma Política Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional. Inicialmente, o Governo Federal criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para gerenciar as demandas dessa área — pasta que, posteriormente, foi transformada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em seguida, o Consea Nacional foi reativado, passando a exercer um papel proeminente na inserção da SAN na agenda pública e nas políticas nacionais.

Ainda em 2003, por meio da Lei Federal nº 10.696, instituiu-se o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como uma ação estrutural do programa Fome Zero. O principal objetivo do PAA era garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar mediante o estabelecimento de preços mínimos com garantia de compra, articulando, simultaneamente, essa produção com os mercados institucionais.

De acordo com Grisa (2009), os mercados institucionais podem ser definidos como uma forma específica de mercado na qual as redes de troca adotam uma estrutura particular, previamente estabelecida por normas e convenções negociadas por um grupo de agentes e organizações. Nesse contexto, o Estado desempenha um papel central, principalmente por meio das compras públicas. A autora destaca que as políticas voltadas para compras institucionais, ao priorizarem a agricultura familiar como ator principal no fornecimento desses mercados, configuram uma estratégia viável para estimular uma nova dinâmica de desenvolvimento nos territórios.

Em 2006, a Lei nº 11.326 estabeleceu o marco legal da agricultura familiar, o que viabilizou sua inclusão nas estatísticas oficiais a partir do Censo Agropecuário de 2006 (Brasil, 2009) e garantiu um melhor acesso às políticas públicas. Para ser classificado nessa categoria, o agricultor deve se enquadrar no artigo 3º da referida lei, que estipula:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Ainda naquela década, em 2009, com o intuito de continuar fomentando o acesso do agricultor familiar aos mercados locais e mitigar os problemas de produção e consumo de alimentos, o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) foi reestruturado pela Lei Federal nº 11.947. O programa ressurgiu sob a perspectiva de assegurar a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, expandindo o atendimento para toda a rede pública de educação básica. A medida visava promover o desenvolvimento sustentável, a valorização da cultura alimentar, a alimentação saudável e a estruturação de sistemas agroalimentares locais, criando canais de comercialização para produtos preteridos pelo mercado convencional. Desse modo, o programa contribuiu diretamente para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos voltados à agricultura familiar (FNDE, 2017; Grisa, 2014; Malina, 2012).

A Lei Federal nº 11.947, sancionada em 2009, representou um marco fundamental na reestruturação do PNAE, introduzindo diferenciais expressivos, tais como:

- a) O aumento do valor per capita para a compra de alimentos: antes da lei, o repasse era de R\$ 0,30 por aluno/dia, passando a ser de, no mínimo, R\$ 0,60, podendo atingir R\$ 1,10 em determinadas regiões do país.
- b) A exigência de compra da agricultura familiar: determinação de que ao menos 30% dos recursos repassados para a alimentação escolar sejam destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar, fortalecendo a economia regional e incentivando a produção local.
- c) A ampliação da oferta de alimentos saudáveis: a legislação estipulou diretrizes para a incorporação de alimentos de alto valor nutricional e a priorização de produtos orgânicos e agroecológicos, que são livres de agrotóxicos.
- d) A inclusão de alimentos regionais e culturais no cardápio: estabelecimento de que os cardápios devem ser elaborados levando em consideração as características regionais e a cultura local, assegurando uma alimentação diversificada e saudável.

Segundo o pesquisador José Graziano da Silva (1996, p. 189), em suas análises sobre a evolução histórica dos programas alimentares, o PNAE, em sua origem, era financiado por doações externas de alimentos, visto que o Brasil enfrentava escassez decorrente de uma política econômica voltada prioritariamente à exportação de produtos primários. Ao longo

dos anos, o programa evoluiu para um modelo de compras governamentais de alimentos produzidos por agricultores familiares locais, o que impulsionou o mercado interno e reduziu a dependência de ajuda internacional. Para Silva (1996), esse modelo de aquisição tem sido fundamental para fortalecer a economia local e incentivar a produção sustentável. Com isso, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de estruturar o mercado interno de alimentos e garantir a segurança alimentar da população — especialmente de crianças em idade escolar —, superando a condição histórica de país dependente de doações.

Para compreender a importância de uma atuação proativa do Estado na intervenção econômica, pode-se retomar o período entre os anos de 1929 e 1933, intervalo em que o mundo enfrentou a maior crise do sistema capitalista até então. Essa crise atingiu inicialmente a economia norte-americana e disseminou-se, na sequência, para os países da Europa, da África, da Ásia e da América Latina. No ano de 1929, os Estados Unidos sofreram o colapso conhecido como o crash da Bolsa de Valores de Nova York, à qual a economia mundial estava integrada à época. A queda repentina das ações desencadeou uma depressão profunda, resultando na falência de aproximadamente 85 mil empresas e 5 mil bancos (De Lima; Sinival, 2005, p. 11). Até então, predominava o modelo do capitalismo liberal clássico, que concebia a economia como um organismo autorregulável; sob essa lógica, quanto maior a liberdade concedida às forças de mercado, melhores seriam as condições para a expansão da riqueza nacional. Desse modo, o liberalismo clássico norte-americano rejeitava qualquer intervenção governamental que visasse regular as práticas econômicas da sociedade.

Em 1932, Franklin Delano Roosevelt foi eleito presidente dos Estados Unidos com o desafio de reerguer a maior economia da época. Inspirado pelos princípios do economista John Maynard Keynes, Roosevelt propôs o plano econômico conhecido como New Deal, que abriu as portas para a participação direta do Estado na economia nacional. Keynes, no ensaio *O Fim do Laissez-Faire* (publicado originalmente em 1926), já tecia críticas severas às doutrinas liberais. Dez anos depois, em 1936, lançou a obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, na qual estruturou os elementos analíticos que contestaram os pressupostos neoclássicos e inauguraram uma nova era no pensamento econômico (De Lima; Sinival, 2005, p. 12). Nesse trabalho, Keynes ofereceu respostas teóricas à grave depressão iniciada em 1929, legitimando o uso de sua abordagem como ciência aplicada e colocando-se entre as grandes referências do pensamento econômico. Para Keynes (1982 [1936]), o Estado deve intervir na economia sempre que necessário para evitar a retração econômica e garantir o

pleno emprego, dado que o sistema liberal-capitalista não possui mecanismos intrínsecos para assegurar a estabilidade ocupacional, cabendo ao poder público investir nas áreas negligenciadas pelas empresas privadas.

A partir da década de 1970, emergiram outras correntes de pensamento econômico contrárias aos princípios keynesianos. A desaceleração dos elevados índices de desenvolvimento registrados nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial colocou em xeque a teoria de Keynes, abrindo espaço para as ideias liberais dos teóricos da escola monetarista (Souza, 2020). No entanto, no ano de 2008, as formulações defendidas por Keynes retornaram ao centro dos debates em razão da crise financeira global deflagrada pela especulação imobiliária nos Estados Unidos. O aumento abusivo nos preços dos imóveis gerou um efeito cascata que atingiu as principais economias do mundo, forçando-as a enfrentar uma situação recessiva semelhante à americana de 1929.

Fundamentado no materialismo histórico, o livro *Teoria da Dinâmica Econômica*, de Michal Kalecki (publicado originalmente em 1954), discute a dinâmica do capitalismo e apresenta uma abordagem alternativa à teoria econômica neoclássica. Kalecki parte da premissa de que o capitalismo é um modo de produção com tendência inerente à instabilidade e à crise, devido a uma série de contradições internas, como a desigualdade na distribuição de renda e a tendência à queda da taxa de lucro, conforme formulada por Karl Marx. Para ele, a demanda agregada é o principal motor da economia, sendo suas oscilações as responsáveis pelas flutuações cíclicas. Kalecki argumenta que a intervenção governamental, por meio de políticas fiscais e monetárias, pode ser usada para estabilizar o sistema e minimizar tais flutuações. O autor também discute a relação entre os salários e os lucros, sustentando que a tendência histórica de aumento dos salários e da participação dos trabalhadores na renda nacional atua como uma força estabilizadora, pois expande a demanda agregada e reduz a concentração de renda, elementos necessários à existência de um mercado consumidor para os bens produzidos.

Kalecki analisa ainda a dinâmica empresarial e a relação entre investimento e lucro, apontando que as empresas só possuem estímulo para investir quando há expectativa de aumento de lucros, o que pode resultar em cenários nos quais a demanda efetiva opera abaixo da capacidade produtiva instalada. Em suma, *Teoria da Dinâmica Econômica* apresenta um contraponto consistente ao pensamento neoclássico ao enfatizar o papel crucial da demanda agregada e da regulação estatal na estabilização do capitalismo.

A alternância entre períodos de maior e menor intervencionismo estatal é discutida pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira em sua obra *O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal* (1989). O autor argumenta que a presença do Estado na economia obedece a um padrão cíclico composto por três fases principais: a primeira é a fase liberal, caracterizada por uma atuação estatal mínima; a segunda é a fase desenvolvimentista, em que o Estado assume o protagonismo na promoção do crescimento econômico; e a terceira é a fase neoliberal, que marca o retorno do liberalismo e a redução da interferência pública. Bresser-Pereira (1989) aponta que esse ciclo é impulsionado por fatores políticos e econômicos, incluindo a alternância de poder entre partidos com visões ideológicas distintas e a necessidade de ajustes fiscais em momentos de crise. Ao analisar as implicações dessas mudanças, o autor pondera que, embora a fase desenvolvimentista seja mais eficaz no fomento ao desenvolvimento, ela pode acarretar o aumento da burocracia e de distorções administrativas. Assim, destaca a importância de compreender esse caráter cíclico para formular políticas econômicas mais consistentes e sustentáveis, mitigando as incertezas decorrentes dessas transições de fase.

O artigo "Enriquecimento e Produção: Keynes e a Dupla Natureza do Capitalismo", escrito por Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida (1989), debate a visão de John Maynard Keynes sobre o funcionamento do sistema capitalista e sua dinâmica. Os autores argumentam que Keynes via o capitalismo como um sistema de natureza dual, que permitia o enriquecimento individual ao mesmo tempo em que viabilizava a produção de bens e serviços para a coletividade. Contudo, ele reconhecia que essas duas dimensões nem sempre convergiam harmoniosamente, demonstrando que o sistema falhava frequentemente em equilibrá-las.

Segundo os autores, Keynes demonstrava que a insuficiência de demanda efetiva por parte dos consumidores resultava na contração da produção e do emprego, gerando um círculo vicioso recessivo e justificando a necessidade de intervenção governamental ativa para estimular a economia por meio de políticas fiscais e monetárias expansionistas. O artigo também ressalta a crítica keynesiana à visão clássica de que a oferta criaria sua própria demanda, reiterando que a demanda efetiva é o elemento determinante para a estabilidade econômica. Belluzzo e Almeida (1989) destacam a atualidade dessas ideias — contextualizadas ao final da chamada "década perdida" em relação ao comportamento da economia brasileira — para compreender os desafios contemporâneos, como o baixo

crescimento e o desemprego estrutural, apontando as políticas de estímulo à demanda como respostas viáveis a tais problemas.

Aprofundando o debate sobre o papel do Estado na economia, o artigo "Economia, Estado e Democracia", de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo (1993), analisa as interações entre essas esferas sob a égide da globalização e do neoliberalismo. O autor argumenta que a globalização, marcada pela liberalização dos mercados e pela supremacia dos interesses financeiros, tem aprofundado as desigualdades socioeconômicas, colocando em risco a própria democracia. Nesse cenário, Belluzzo defende uma atuação estatal vigorosa na regulação econômica como premissa para assegurar a justiça social e salvaguardar os direitos civis. O autor critica a ortodoxia neoliberal — que preconiza a redução do Estado em prol do livre mercado —, advertindo que essa abordagem conduz à concentração de poder econômico e aumenta a vulnerabilidade dos cidadãos perante crises financeiras. Belluzzo conclui que a democracia constitui um valor fundamental, alertando para os perigos de se suprimir direitos em nome da eficiência de mercado, e propõe uma repactuação que subordine a lógica econômica às necessidades e direitos dos cidadãos.

Evidencia-se, portanto, que as relações entre Estado e sociedade ao longo da história são moldadas por dinâmicas complexas e condicionadas por fatores políticos, econômicos e sociais. Nas últimas décadas, observa-se uma tendência de grande protagonismo das grandes corporações capitalistas na governança das relações institucionais. Detentoras de expressivo poder financeiro e de capacidade de pressão política, essas empresas tornaram-se agentes centrais nas decisões governamentais, fazendo com que, frequentemente, seus interesses setoriais prevaleçam sobre o bem-estar coletivo, penalizando as parcelas da população com menor representação econômica e política.

O economista Joseph Stiglitz, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 2001, analisa em sua obra *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy* (2010) as causas e os desdobramentos da crise financeira global de 2008, com foco especial na economia dos Estados Unidos. Stiglitz (2010) demonstra que o colapso foi provocado por uma convergência de fatores, tais como a especulação imobiliária, a desregulamentação do setor financeiro, a opacidade de produtos financeiros complexos e a fragilidade das redes de proteção social. O autor tece duras críticas ao fundamentalismo do "livre mercado" que orientava a política econômica norte-americana à época, responsabilizando-o pelo estímulo a riscos excessivos e por políticas econômicas que favoreciam as elites financeiras em

detrimento da maioria da população. Como solução, defende uma regulação estrita do sistema financeiro, o fortalecimento dos mecanismos de seguridade social e a adoção de políticas macroeconômicas mais inclusivas.

No artigo "Uma tentativa de integração entre Keynes e Kalecki: investimento e dinâmica" (2019), Maria Isabel Busato, Ana Cristina Reif e Mario Luiz Possas analisam a complementaridade entre as abordagens desses dois teóricos no tocante ao papel do investimento. Os autores sustentam que ambas as teorias possuem pontos de convergência significativos que podem ser integrados em um arcabouço analítico mais abrangente para explicar a dinâmica do capitalismo. Argumentam, ainda, que essa síntese teórica é útil para a compreensão dos ciclos econômicos e para subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas à estabilidade e ao crescimento econômico sustentado.

No ano de 2020, o surgimento da pandemia da Covid-19 impôs uma nova e drástica dinâmica à economia global, compelindo o Estado a intervir fortemente para além dos interesses corporativos, sem contudo negligenciá-los. A rápida disseminação da doença e a necessidade de distanciamento social escancararam as profundas desigualdades socioespaciais características das cidades capitalistas (Costa, 2020, p. 969). No Brasil, a crise sanitária agravou severamente o quadro de fome: de acordo com dados da Rede Penssan (2021), 55,2% dos domicílios do país enfrentavam algum grau de insegurança alimentar em 2020, sendo que 9% conviviam com a insegurança alimentar grave — isto é, com a fome —, cenário que exigiu uma resposta macroeconômica robusta por parte do Estado.

É justamente sob a premissa de que o Estado deve atuar de forma ativa na regulação econômica para garantir a justiça social e os direitos essenciais que a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consolida-se no debate nacional a partir de 1989. O conceito emerge de intensas discussões em fóruns nacionais e internacionais que reivindicavam o acesso à alimentação adequada como um direito humano fundamental. No Brasil, a SAN estruturou-se como uma política pública transversal voltada a assegurar a alimentação adequada e a promover a soberania alimentar por meio de ações integradas na produção, na distribuição e no acesso aos alimentos.

O conceito de SAN encontra-se em constante construção, evoluindo em consonância com as transformações históricas, a organização social e as relações de poder (Abrandh, 2013, p. 11). Sua definição ainda é objeto de disputas entre diferentes segmentos sociais, refletindo uma pluralidade de interesses políticos, econômicos, sociais e culturais.

Historicamente, a preocupação com a segurança alimentar ganhou projeção mundial após a Segunda Guerra Mundial, período em que grande parte da Europa se encontrava devastada e incapaz de assegurar sua autoprodução agrícola. A partir de então, o conceito passou a considerar três dimensões fundamentais: a quantidade, a qualidade e a regularidade no acesso aos alimentos (Belik, 2003, p. 14).

Belik (2003) diferencia analiticamente o conceito de acesso do conceito de disponibilidade de alimentos. A disponibilidade refere-se à presença física e à qualidade sanitária dos produtos destinados ao consumo, os quais devem estar livres de contaminações, deterioração ou prazos de validade expirados. O autor vincula essa disponibilidade à capacidade de a população consumir alimentos de forma digna, o que pressupõe um ambiente higiênico e o respeito às normas tradicionais. Ademais, ressalta que o acesso deve ser perene, garantindo aos indivíduos a realização de ao menos três refeições diárias.

Por sua vez, Hoffmann (2013) adverte que é analiticamente inadequado unificar dimensões distintas em um único conceito genérico. O autor aponta que, além de Belik, diversos pesquisadores brasileiros debruçam-se sobre a evolução normativa e conceitual da SAN, a exemplo de Rocha, Maluf, Takagi, Burity, Almeida Filho e Ramos. Para Hoffmann (2013, p. 221):

Cientificamente, é conveniente distinguir os seguintes conceitos: "a segurança alimentar" (food security), no sentido de acesso a alimentos; a "segurança dos alimentos" (food safety), que trata da qualidade dos alimentos disponíveis; e o "estado nutricional das pessoas", que depende da segurança alimentar e da segurança dos alimentos, mas envolve também a saúde de quem ingere os alimentos.

Belik (2012) salienta que a SAN assumiu papel central na política social brasileira a partir da implementação do Programa Fome Zero, o qual foi desenhado incorporando as abordagens mais modernas do conceito, com o intuito de universalizar direitos por meio da ação estatal (Belik, 2012, p. 96). O programa amparou-se em premissas de inspiração keynesiana, sob o argumento de que as políticas sociais operam como motores do desenvolvimento econômico, invertendo a lógica histórica de subordinação do social ao econômico. O aumento do consumo de alimentos é visto, assim, como um vetor de inclusão social e produtiva para as populações marginalizadas (Belik, 2003). A iniciativa Fome Zero institucionalizou programas de corte alimentar e educacional, com destaque para o PAA e o

PNAE, integrando o apoio ao agricultor familiar ao atendimento das crianças da rede pública de ensino.

Neste trabalho, o autor converge com a perspectiva de Belik, mantendo coerência com a abordagem econômica que integra os circuitos de produção e distribuição. Compreende-se que a produção se realiza economicamente como processo produtivo e, tecnicamente, sob relações sociais de produção e consumo (distribuição). Portanto, para além de atender aos critérios de segurança alimentar, supõe-se a efetividade do consumo na garantia de uma sobrevivência saudável do consumidor. Dessa forma, a segurança dos alimentos (food safety) constitui uma condição prévia e indissociável da segurança alimentar (food security), embora ambas possam ser cindidas para fins de decomposição analítica.

Com o objetivo de abrir mercados locais para o agricultor familiar e mitigar os gargalos de produção e consumo, em perfeita consonância com a SAN dos estudantes, a Lei Federal nº 11.947 operou adequações no PNAE ao integrar o segmento da agricultura familiar. Estabeleceu-se, assim, um vínculo institucional entre a alimentação escolar e a produção agrícola familiar local ou regional. Conforme o artigo 14 da referida lei, no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados e municípios para a compra de alimentos do PNAE devem ser obrigatoriamente utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

A legislação permitiu a universalização do programa para toda a rede pública de educação básica, incorporando diretrizes de sustentabilidade, valorização da cultura alimentar, alimentação saudável e territorialização dos sistemas agroalimentares. Buscou-se, com isso, dinamizar as economias locais e estruturar canais de comercialização para produtos preteridos pelo mercado convencional, impulsionando a consolidação de sistemas agroalimentares alternativos (FNDE, 2017; Grisa, 2014; Malina, 2012). A inclusão dos agricultores familiares locais e a indução planejada desses mercados institucionais revelam-se, face aos resultados sistematizados neste capítulo, como ações legítimas e de elevado impacto social.

É inegável que o Brasil enfrenta desafios significativos em relação à segurança alimentar; no entanto, é importante ressaltar que esses problemas não decorrem da escassez de produtos alimentícios. Na próxima seção, serão apresentadas informações detalhadas acerca da produção alimentar no Brasil. Os dados expostos posicionam o país entre os

maiores produtores globais; contudo, os indicadores de insegurança alimentar e o risco de fome revelam que, apesar dos recordes de produtividade no campo, os alimentos não chegam a todos os consumidores brasileiros de forma equânime, comprometendo suas necessidades básicas de sobrevivência.

## A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL, INSEGURANÇA ALIMENTAR E A REALIDADE DA FOME

Nos últimos 40 anos, o Brasil saiu da condição de importador de alimentos para se tornar um grande provedor para o mundo, apesar de continuarem a existir brasileiros que passam fome, com números que colocaram o país de volta ao Mapa da Fome.

No debate sobre a relevância do agronegócio brasileiro para a segurança alimentar mundial, surgem divergências quanto ao número de pessoas que o país alimenta globalmente. Para fundamentar essas informações, utiliza-se como base parte do estudo realizado com dados secundários e publicado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no ano de 2021. De autoria de Elísio Contini e Adalberto Aragão, da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da empresa, o trabalho é intitulado O agro brasileiro alimenta 800 milhões de pessoas.

As informações apresentadas nos próximos parágrafos abordam a produção de alimentos no Brasil e o total de pessoas abastecidas por ela, tanto no cenário nacional quanto no internacional. Os dados foram originalmente quantificados pelo International Grains Council (IGC), pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pelo Banco Mundial; aqui sistematizados, eles apresentam números muito convergentes entre si.

Contini e Aragão (2021, p. 1) apontam que a escolha metodológica se deu com o objetivo de, “a partir da produção de grãos e oleaginosas, alimentos básicos de amplas populações no mundo e insumos mais importantes para a produção de proteína animal, quantificar quanto o Brasil contribuiu na alimentação de pessoas no Brasil e no mundo”. Os autores completam afirmando que esses dados seguem a perspectiva de que os grãos e as oleaginosas vêm se tornando o lastro da alimentação humana, seja para o consumo direto da população, em alimentos processados ou como insumo para rações destinadas à produção das principais carnes.

Foram realizados cálculos de duas formas distintas a fim de mensurar a quantidade de

pessoas que o Brasil pode alimentar no mundo. Inicialmente, levou-se em consideração a produção física de grãos; em um segundo momento, agregou-se a essa produção física o seu respectivo valor monetário a partir de preços internacionais. O segundo cálculo consistiu na transformação da carne bovina exportada em equivalência de grãos, dimensionando quantas pessoas são alimentadas por essa carne.

Como resultado do primeiro cálculo, concluiu-se que, no período em questão, a participação do Brasil na produção mundial de grãos passou de 6% em 2011 para 8% em 2020. O número de pessoas alimentadas no ano de 2020 correspondeu a 212,235 milhões de indivíduos (equivalente à população brasileira da época) e mais 424,687 milhões de pessoas em outros países, considerando-se as exportações de grãos, oleaginosas e carnes de aves e suínos.

Segundo o levantamento, os autores calculam a quantidade de pessoas alimentadas pelo Brasil não com base no volume bruto de produção, mas a partir dos valores internacionais dos produtos — determinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) — multiplicados pela produção física de cada ano. Para essa opção, converteu-se a carne bovina exportada em grãos. Logo após, estabeleceu-se a sua proporção em relação ao total, conforme realizado anteriormente.

Contini e Aragão (2021) apontam que o país, em 2020, produziu alimentos para 772,600 milhões de pessoas, o que alimentaria os 212,235 milhões de brasileiros e mais 560,365 milhões de pessoas de outros países, por meio da exportação de grãos e da carne bovina convertida em grãos. A variação da população total alimentada pelo Brasil em 2019 foi de mais de 800 milhões em comparação a 2020, o que se deve à oscilação de preços dos produtos nos dois anos considerados. Esses números colocam o país no ranking dos maiores produtores de alimentos do mundo.

É importante ratificar, como apontado no início deste artigo, que a intenção ao expor os dados referentes à produção do agronegócio, conforme delineado por Contini e Aragão (2021), reside primordialmente em sublinhar que o Brasil, enquanto detentor de abundantes recursos naturais, ostenta grande capacidade para a produção de alimentos. Isso, não obstante, deve ser ponderado sob o fato de que tais alimentos, embora viáveis em termos de produção, não se revelam capazes de assegurar a plenitude da segurança alimentar e nutricional da própria população nacional.

Nesse contexto das discussões científicas, percebe-se que a segurança alimentar não

se restringe a uma relação quantitativa entre volume de produção e população. Se, por um lado, o coeficiente entre oferta e demanda estaria teoricamente resolvido, por outro se evidencia que a categoria "população" é inadequada para analisar o fenômeno. Afinal, se o coeficiente indica eficiência em termos de oferta, a problemática persiste no que tange à efetividade da demanda. A perspectiva deste artigo para discutir a segurança alimentar tem como referência a demanda efetiva de alimentos por crianças em escolas públicas.

Nessa linha, a eficiência produtiva entre os quantitativos de oferta e demanda é insuficiente para afirmar a inexistência da fome, na medida em que não considera as desigualdades sociais e econômicas no eixo da demanda. Apesar dos excelentes números da produção de alimentos (tanto da agricultura familiar quanto do agronegócio), dados sobre a insegurança alimentar e a fome no Brasil — levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Vox Populi e pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) — demonstram que essa produção não chega a todos os consumidores brasileiros para suprir as necessidades de sua própria sobrevivência.

Esses institutos trazem dados dos últimos anos que apontam milhões de brasileiros em situação de insegurança alimentar e fome, com um número expressivo de pessoas no estado da Bahia, indicando maior vulnerabilidade à restrição alimentar em lares onde residem crianças ou adolescentes. De modo paradoxal, o agricultor familiar, apesar de ser um produtor de alimentos, também vivencia situações de privação, e os referidos institutos apresentam dados alarmantes entre os trabalhadores desse segmento social. Evidencia-se, assim, que os cálculos populacionais requerem que as populações às quais se referem sejam identificadas em suas condições de classe e socioeconômicas de inserção na sociedade. O equívoco metodológico de considerar a população como um todo — conforme criticado em *O Método da Economia Política* (Marx, 1857) — decorre de se adotar abstrações apenas quantificáveis genericamente, distanciando-nos das condições reais para efetivar o direito de todos à alimentação.

Os dados sobre segurança alimentar levantados por esses institutos baseiam-se no uso da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que tem como origem a formulação utilizada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), o qual realiza uma aferição anual por meio dessa escala (também conhecida como método de Cornell). A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) reconhece o uso

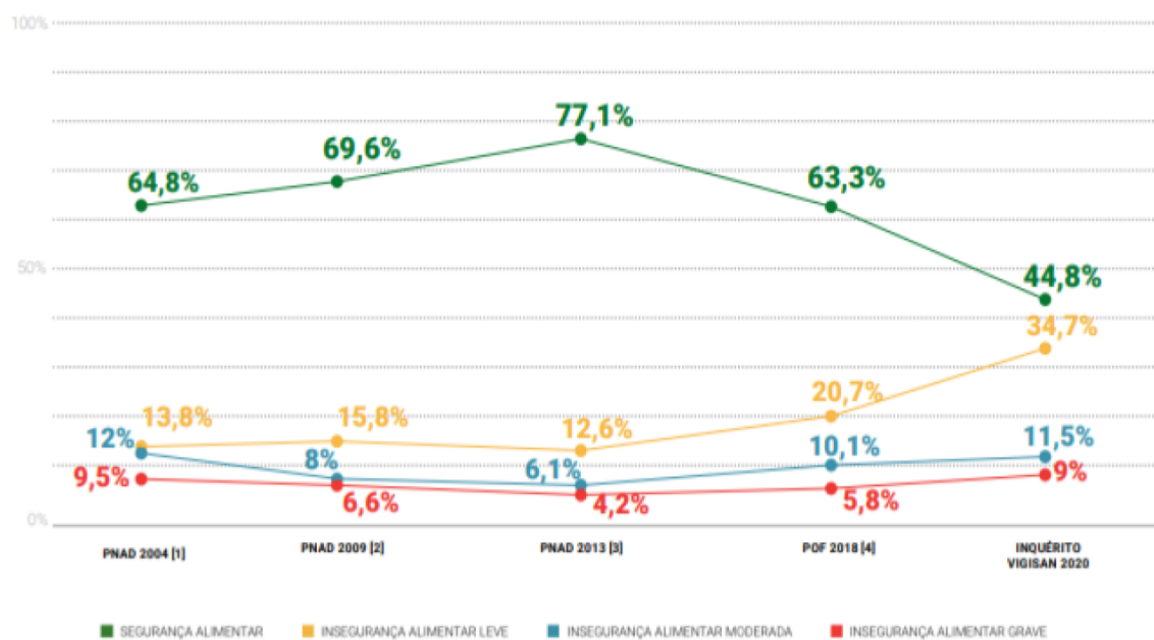
da EBIA como o método mais adequado para a construção de um Mapa da Fome no Brasil (PENSSAN, 2021).

A EBIA aponta a existência de segurança alimentar quando o padrão alimentar da família está assegurado, inclusive em uma perspectiva de futuro imediato, e divide a insegurança alimentar em três graus, descritos a seguir (PENSSAN, 2021):

- a) Insegurança Alimentar Leve: quando o padrão alimentar da família é rompido no aspecto da qualidade da alimentação habitual; os indivíduos não passam fome, mas comem pior.
- b) Insegurança Alimentar Moderada: quando o padrão alimentar da família é rompido no aspecto da qualidade, incluindo também a redução da quantidade de alimentos; não há fome crônica imediata, mas come-se pior e menos.
- c) Insegurança Alimentar Grave: quando, nos últimos três meses, pelo menos um membro da família passou fome (isto é, sentiu fome e passou o dia sem comer por falta de recursos).

O Gráfico 1 demonstra que, no ano de 2020, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) mantinha seus moradores em condição de segurança alimentar. Dos demais, 55,2% dos domicílios encontravam-se com algum grau de insegurança alimentar, sendo que, destes, 9% conviviam com a insegurança alimentar grave, ou seja, com a fome.

Gráfico 1 - Evolução da EBIA PNAD no Brasil entre os anos de 2004 e 2020

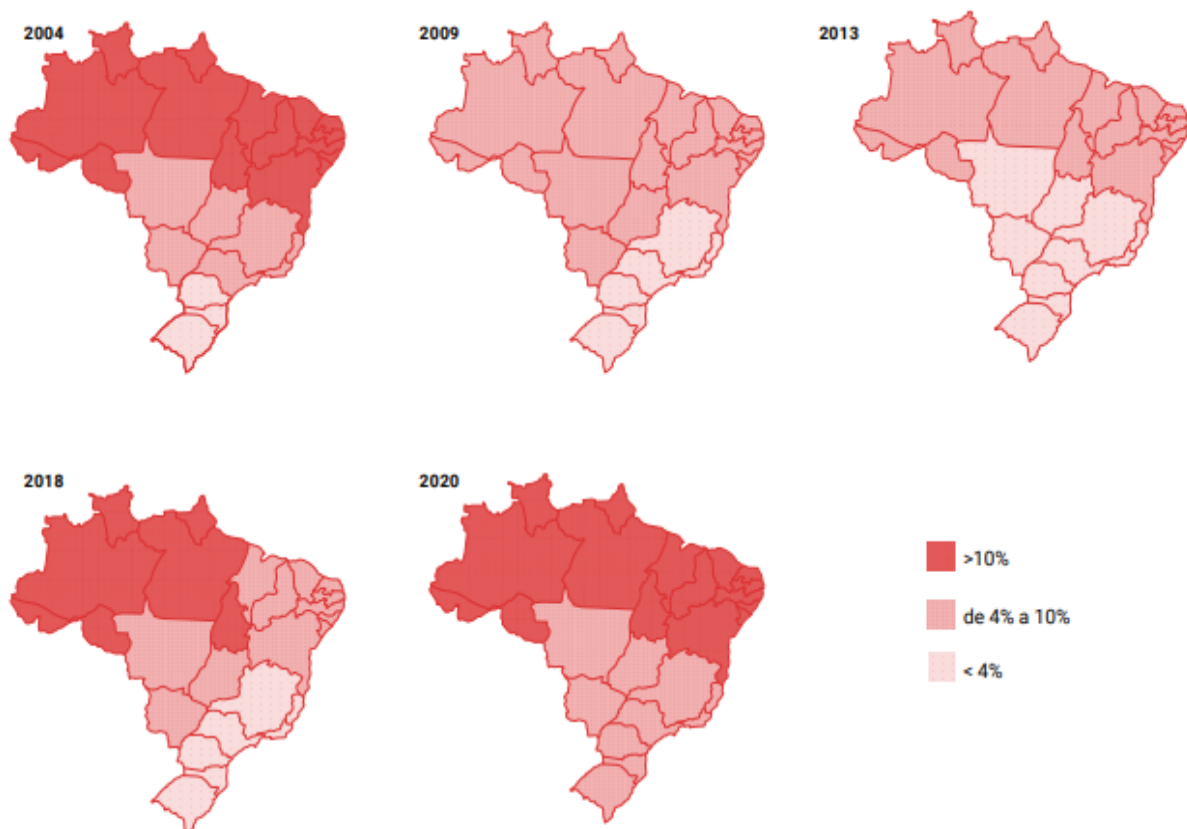


Fonte: Elaborado pelos autores. Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: (1) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); (2) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); (3) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); (4) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2017-2018 (IBGE).

Segundo a Rede PENSSAN (2021), em 2004, o país tinha 64,8% da população em segurança alimentar, em 2020 esses índices despencaram para 44,8%. A POF 2017-2018 do IBGE, também evidenciou o aumento da insegurança alimentar no Brasil.

A Figura 1 ilustra cartograficamente que houve no Brasil um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos anos.

Figura 1 - A evolução da fome no Brasil



Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE); [5] VigiSAN Inquérito SA/IA - Covid-19, Brasil, 2020.

Ainda observando a Figura 1, é possível identificar que a situação no estado da Bahia não é diferente, seguindo índices semelhantes aos nacionais. Já na Figura 2, são apresentados dados específicos do estado baiano sobre a insegurança alimentar.

Figura 2 - Dados referentes à Insegurança Alimentar do estado da Bahia da POF dos anos de 2017 e 2018

The screenshot shows the IBGE POF 2017-2018 interface for Bahia. The main data table is as follows:

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares	TABELA	SÉRIE HISTÓRICA	CARTOGRAMAS	RANKING
Ano: 2017-2018	Bahia	Adicionar comparação	Adicionar comparação	
SEGUANÇA ALIMENTAR				
DOMÍCIOS PARTICULARES PERMANENTES	4.897			(x 1000) domicílios
Situação de segurança alimentar				
COM SEGURANÇA ALIMENTAR	54,7			%
COM INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE	26,5			%
COM INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA	12,5			%
COM INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE	6,3			%
AQUISIÇÃO ALIMENTAR DOMILIAR PER CAPITA ANUAL				

Fonte: IBGE (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>).

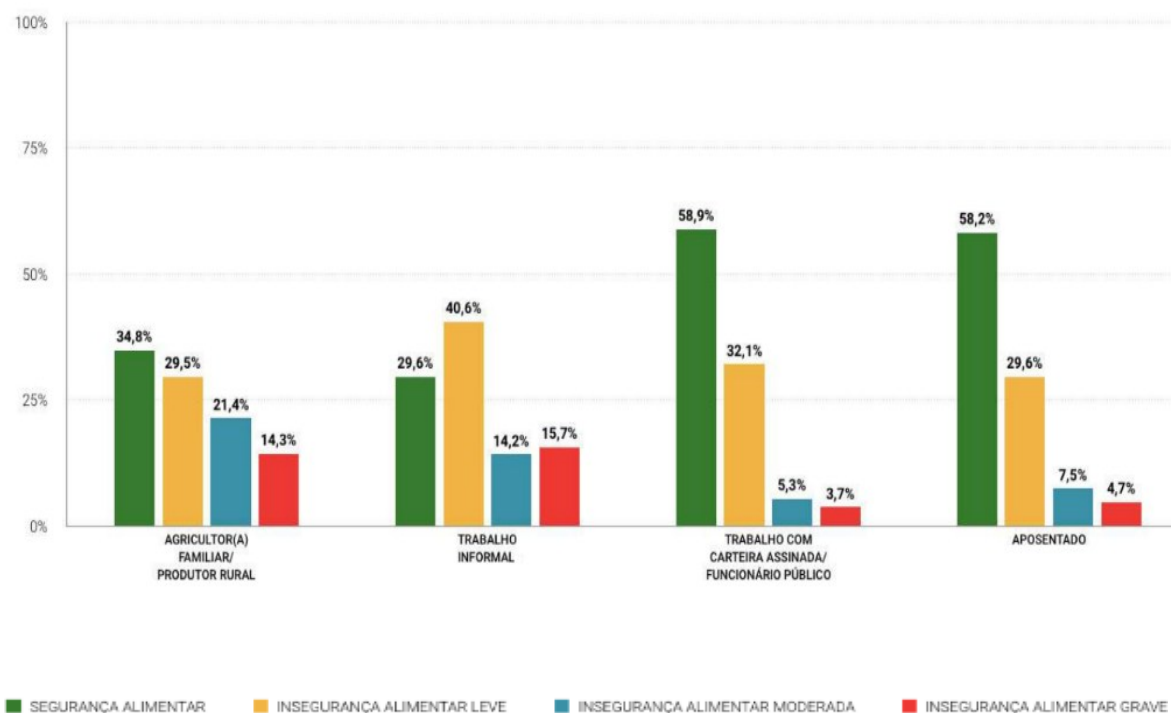
A Figura 2 mostra que 45,3% do total de residências baianas possuem algum tipo de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave), segundo a POF de 2017-2018, atingindo cerca de 4 em cada 10 domicílios baianos. Em números absolutos, isso significa 2,221 milhões de residências baianas que vivenciam desde a preocupação ou incerteza quanto à regularidade da alimentação na quantidade necessária (insegurança leve) até a efetiva redução e falta de comida (insegurança moderada), podendo chegar à fome (insegurança grave).

A POF 2017-2018 aponta que o total de residências com insegurança alimentar cresceu 21,8% na Bahia no período de 2004 a 2018. Além disso, um total de 612 mil domicílios no estado enfrentava insegurança alimentar moderada, o que representava pouco mais de 1 em cada 10 lares (12,5%), onde viviam 1,986 milhão de pessoas (13,4% da população). Para os autores da pesquisa, domicílios com insegurança alimentar moderada apresentavam uma tendência de redução na quantidade de alimentos, com risco real de faltar comida.

Ademais, um dado relevante trazido pela POF 2017-2018 é que 5,1% das crianças com

menos de 5 anos e 7,3% daquelas com idade entre 5 e 17 anos — público em idade escolar — viviam em domicílios com insegurança alimentar grave. Há a indicação, portanto, de maior vulnerabilidade à restrição alimentar nas casas em que há crianças ou adolescentes. Ao tratar do agricultor familiar, a PENSSAN (2021) traz que 14,3% dos brasileiros que trabalham nesse segmento enfrentam insegurança alimentar grave — ou seja, a fome —, conforme aponta o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição percentual dos níveis de Segurança/Insegurança Alimentar segundo a situação de trabalho no Brasil



Fonte: Rede PENSSAN, 2021.

A concepção de segurança alimentar assumida neste artigo converge com aquela que fundamenta a pesquisa da PENSSAN sobre o tema, a qual embasou a análise comparativa que demonstrou a existência de insegurança alimentar e fome no Brasil. Esse panorama destaca a população de crianças em idade escolar nas classes sociais populares, legitimando a justificativa da existência do PNAE. Os resultados trazidos pela pesquisa da PENSSAN surpreenderam ao apontar que o agricultor familiar — previsto como fornecedor de 30% do alimento adquirido pelo PNAE como mercado institucional — também registra insegurança alimentar. Este dado, referindo-se ao segmento da população produtora de alimentos sob relações sociais de produção familiares, indica que, embora a quantificação da produção

alimentar tenha situado o Brasil em posição de destaque no ranking internacional (pois dados da produção da agricultura familiar o colocam como o oitavo maior produtor de alimentos do mundo), a questão agrária persiste.

Em outra perspectiva, as informações apresentadas sobre a produção de alimentos no Brasil (agricultura familiar e agronegócio) e a quantidade de pessoas que essa produção alimenta no mundo, ao serem confrontadas com os dados sobre a fome, apresentam uma dissociação entre os segmentos de produção e distribuição. Isso se evidencia quando os números mostram que o Brasil está no ranking dos maiores produtores de alimentos do mundo, mas, em contrapartida, a produção não chega a todos os consumidores do país para o atendimento das necessidades de sua própria sobrevivência. Nesta dinâmica econômica, os dados mostram que não há autorregulação quando se pensa em pessoas, visto que um segmento produtivo requer intervenção pública que funcione como regulador de mercado, na direção de reduzir as assimetrias e garantir o direito — previsto na Constituição Federal — de toda pessoa ter acesso à alimentação, que é o mínimo para a existência.

A importância do PNAE se evidencia na grandeza dos seus números e na quantidade de beneficiados direta e indiretamente. Em 2019, por meio do repasse de R\$ 4 bilhões a 147,7 mil escolas, o PNAE atingiu um universo de 40,2 milhões de alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Considerando-se a efetivação da compra mínima de 30% de produtos advindos da agricultura familiar, o montante repassado em 2019 a esses produtores, que abrangem mais de 3,89 milhões de famílias (e 10,1 milhões de ocupados), seria de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão (DIEESE, 2020, p. 4).

Nesses termos, a insegurança alimentar no Brasil legitima a criação de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar. A existência do PNAE se justifica no enfrentamento do problema junto à população em idade escolar nas classes sociais populares e junto ao agricultor familiar, integrando parcialmente os circuitos de produção e distribuição/consumo de alimentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foram examinadas as dinâmicas históricas e econômicas pertinentes ao conceito e às políticas concernentes à segurança alimentar no contexto brasileiro ao longo do tempo. Desde suas primeiras manifestações institucionais na década de 1980 até intervenções recentes, como aquelas delineadas pela Lei Federal nº 11.947 de 2009, observa-

se uma trajetória caracterizada por desafios e progressos consideráveis. A instituição e o desenvolvimento de estratégias como o PNAE e o PAA demonstram um compromisso crescente do Estado brasileiro em fomentar a segurança alimentar e nutricional, particularmente para os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Essas iniciativas visam não apenas assegurar o acesso regular a alimentos de qualidade, mas também promover a valorização da agricultura familiar, o desenvolvimento local e a diversificação do consumo alimentar.

A integração entre os circuitos de produção e distribuição representa um pilar essencial para alcançar uma segurança alimentar eficaz. Ao envolver a agricultura familiar na provisão de alimentos para programas como o PNAE, estabelece-se não somente uma fonte de abastecimento confiável, mas também oportunidades econômicas para comunidades rurais. É imperativo reconhecer que a segurança alimentar transcende a mera disponibilidade de alimentos, abarcando também aspectos como qualidade, regularidade de acesso e a própria segurança dos alimentos. Sob essa ótica, políticas que incentivem a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis são cruciais para garantir não apenas a quantidade, mas também a adequação nutricional da dieta.

A análise das teorias econômicas de pensadores como Keynes e Kalecki proporciona compreensões valiosas acerca da relação entre intervenção estatal e dinâmica econômica. Num contexto de crescente disparidade social e econômica, torna-se cada vez mais patente a necessidade de políticas públicas que busquem harmonizar os interesses do mercado com as demandas sociais, especialmente no que concerne à segurança alimentar. A complexidade do panorama alimentar brasileiro, oscilando entre ser um grande provedor de alimentos e enfrentar desafios significativos relativos à fome e à insegurança alimentar em sua própria população, é inegável. Apesar de o país ter alcançado um status proeminente na produção agrícola mundial, os dados indicam uma dissonância entre a abundância na produção e a equitativa distribuição dos alimentos. A persistência da insegurança alimentar, notadamente entre os agricultores familiares e crianças em idade escolar, sublinha a necessidade premente de políticas públicas eficazes que abordem não apenas a produção, mas também a distribuição e o acesso aos alimentos. O PNAE emerge como um exemplo de iniciativa que combate a insegurança alimentar e, simultaneamente, fortalece a agricultura familiar. Todavia, é imprescindível redobrar esforços para assegurar que todas as camadas da sociedade brasileira tenham acesso a uma alimentação adequada e nutritiva.

Ademais, é crucial reconhecer que a insegurança alimentar não é apenas uma questão quantitativa, mas também qualitativa. A qualidade dos alimentos consumidos, assim como as condições socioeconômicas dos indivíduos, desempenha um papel fundamental na garantia da segurança alimentar. Portanto, este estudo enfatiza a importância de uma abordagem holística e integrada para enfrentar os desafios da segurança alimentar no Brasil, contemplando não apenas a produção agrícola, mas também as questões de distribuição, acesso, qualidade dos alimentos e equidade social. A formulação e a implementação de políticas públicas eficazes e sustentáveis são essenciais para assegurar que todos os brasileiros tenham acesso a uma alimentação adequada e nutritiva, contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da sociedade como um todo.

Nesse contexto, a prevalência da insegurança alimentar no território brasileiro instiga a formulação de políticas públicas direcionadas à garantia da segurança alimentar. A instituição do PNAE emerge como uma resposta tangível para lidar com esse desafio, especialmente entre a parcela da população em idade escolar pertencente às camadas sociais mais vulneráveis e os agricultores familiares. O PNAE se justifica como uma estratégia no enfrentamento dessa problemática ao buscar integrar parcialmente os elos da cadeia produtiva e de distribuição/consumo de alimentos, promovendo, assim, a alimentação adequada e nutricionalmente equilibrada para os beneficiários do programa.

## REFERÊNCIAS

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.

BELLUZZO, L. G. de M.; ALMEIDA, J. S. G. Enriquecimento e Produção: Keynes e a Dupla Natureza do Capitalismo. In: PAULA, L. F. e SICSÚ, J. (org.). *Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 247-257.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, 1989. (Nota: Corrigido o nome da revista para o padrão oficial "Revista de Economia Política")

BUSATO, M. I.; REIF, A. C.; POSSAS, M. L. Uma tentativa de integração entre Keynes e Kalecki: investimento e dinâmica. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3 (156), p. 509-526, jul./set. 2019.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Carta de Olinda. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Brasília. *Anais...* Brasília: Consea, 2004.

CONTAG. *Anuário Estatístico da Agricultura Familiar – 2023: ano 2. Agricultura Familiar: quem não vive dela, depende dela para viver! 2023.* Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/17916-696048-anua%CC%81rio-agricultura-2023-web-revisado.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

COSTA, S. da S. Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, 2020.

DE LIMA, Jandir Ferrera; PITAGUARI, Sinival. As ideias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Interações (Campo Grande)*, v. 6, n. 10, mar. 2005. (Nota: Ajustado o nome do periódico para o registro oficial)

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Nota Técnica 2020 - O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a segurança alimentar e nutricional na crise da Covid-19: PL 786A/2020 e propostas do Congresso Nacional.* Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec231Pnae.html>. Acesso em: 9 mar. 2023.

EMBRAPA. *Geopolítica de Alimentos - Brasil como fonte estratégica de alimentos para a Humanidade.* VIEIRA, A.; CONTINI, E.; HENZ, G.; NOGUEIRA, V. G. (ed. téc.). Brasília: Embrapa, 2019. 317 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Alimentação Escolar.* 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GRAMALINA, L. L. Chamada Pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. In: CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (org.). *Projeto Nutre SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo.* São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. (Nota: Dados de local/ano/editora complementados com base na referência de Souza, 2012)

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: CONGRESSO DA SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: SOBER, 2009.

GRISA, C.; WESZ JR., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

HOFFMANN, R. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 219-235, 2013. DOI: 10.20396/san.v20i2.8634599. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634599>. Acesso em: 1 dez. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar - Primeiros Resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 365 p.

KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os economistas).

LEITÃO, Marília (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. *Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil*. [S. l.]: Rede PENSSAN, 2021. (Nota: Adicionado [S. l.] por falta de local de publicação explícito)

SILVA, José Graziano da. *Geopolítica da Fome - o dilema brasileiro: pão ou aço*. São Paulo: Moderna, 1996.

SOUZA, Liliane Batista Barbosa. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In: CORÁ, Maria Amélia Jundurian; BELIK, Walter (org.). *Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

STIGLITZ, Joseph. *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2010.

## Dados de autoria

Tiago Pereira Muniz

Doutor e Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Especialista em Administração de Materiais e Logística pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB, 2005), em Novas Tecnologias Aplicadas à Educação, e em Educação Especial, Inclusiva e Metodologia do Ensino. Bacharel em Administração de Empresas e em Ciências Econômicas, além de Licenciado em Matemática. Possui mais de 25 anos de experiência profissional na área de Administração, com ênfase em Logística Empresarial, tendo atuado em empresas de grande porte, como Banco do Brasil, Ambev e Fast Shop S.A. Atualmente, exerce a função de Coordenador do Centro de Excelência Profissional (CEPRO) da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), setor responsável pelo desenvolvimento da carreira dos estudantes. Desde 2010, é docente dos cursos de graduação (presencial e a distância) e de pós-graduação lato sensu na área de Administração da mesma instituição. Integra o Núcleo Docente Estruturante (NDE) dos cursos de Gestão. É professor concursado da Prefeitura da cidade de Alagoinhas-BA e Lauro de Freitas-BA. E-mail: [tiago.muniz@pro.ucsal.br](mailto:tiago.muniz@pro.ucsal.br).

Cristina Maria Macedo de Alencar

Possui doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2003). Com trajetória em planejamento governamental para o desenvolvimento rural e planejamento educacional em pesquisa e pós-graduação e ensino em cursos de graduação; atua em pesquisa e pós-graduação da Universidade Católica do Salvador - UCSAL. Tem experiência nas áreas de Economia e Sociologia Rural; Metodologia Científica, atuando principalmente em planejamento e pesquisa nos seguintes temas: desenvolvimento social e territorial; relações sociedade e natureza, conhecimento científico e realidade social, relações rural urbanas, dinâmicas socioambientais. Lidera o grupo de pesquisa Desenvolvimento, Sociedade e Natureza - DSN no qual pesquisa relações entre conhecimento científico e experiências de ruralidade a partir das relações entre o rural e o urbano tomando a modernidade urbano industrial como projeto

civilizatório tensionador dessas relações onde interagem governo e sociedade civil. E-mail: [cristina.alencar@pro.ucsal.br](mailto:cristina.alencar@pro.ucsal.br) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1463-6224>.