

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DE CODÓ - CCCo  
CURSO DE LICENCIATURA INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS -  
HISTÓRIA**

**FRANCISCA CRISTINA REGO SOUSA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À FOME: uma análise sobre o  
Programa do Leite no município de Codó - MA**

**CODÓ-MA  
2023**

**FRANCISCA CRISTINA REGO SOUSA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À FOME: uma análise sobre o  
Programa do Leite no município de Codó - MA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas - História, da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, Centro de Ciências de Codó, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Licenciada em História.

Orientadora: Profa. Dra. Jascira da Silva Lima

**CODÓ-MA  
2023**

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

REGO SOUSA, FRANCISCA CRISTINA.

POLITICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO Á FOME: Uma análise sobre o programa do leite em Codó MA / FRANCISCA CRISTINA REGO SOUSA. - 2023.

50 p.

Orientador(a): JASCIRA DA SILVA LIMA.

Curso de Ciências Humanas - História, Universidade Federal do Maranhão, CODÓ, 2023.

1. INCLUSÃO. 2. PAA LEITE. 3. SEGURANÇA ALIMENTAR.  
I. DA SILVA LIMA, JASCIRA. II. Título.

**FRANCISCA CRISTINA REGO SOUSA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À FOME: uma análise  
sobre o Programa do Leite no município de Codó - MA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas - História, da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, Centro de Ciências de Codó, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Licenciada em História.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Jascira da Silva Lima (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão/Campus Codó

---

Prof. Dr. José Carlos Aragão Silva (Examinador Interno)  
Coordenação do Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas/História  
CCCo/UFMA

---

Prof. Dr. Jonas Rodrigues de Moraes (Examinador Interno)  
Coordenação do Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas/História  
CCCo/UFMA

Aos meus familiares, amigos,  
colegas e professores do curso.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço especialmente a Deus, Criador do Universo e fonte inesgotável de sabedoria, por ter me permitido chegar até aqui, apesar de todas as dificuldades.

Ao meu filho, Pedro, por ser meu maior incentivador e ao meu companheiro, Celso.

Aos meus amigos especiais Christina, Marta, Eliane, Hébelys, Wady Júnior, Cléa, Carla, Benedito, Werbeth, Pedro, Manoel, Nayara, Dicineha, Atalício, Fátima, Ana Karoline, Thales, Rosely e Professor Volney.

Ao Sr. Clélio Guerra, presidente da APLEC, onde trabalho há 17 anos, por me permitir usar o ambiente de trabalho como sala de estudo.

Aos meus professores que me mostraram um mundo cheio de possibilidades das quais eu nem cogitava existir, em especial aos professores Alex Lima, José Carlos Aragão, Liliane Corrêa, Jonas Rodrigues e minha orientadora, a professora Dra. Jascira Lima, pela orientação segura e todo incentivo cada vez que eu me sentia incapaz.

À minha família, pelo apoio nos momentos difíceis e aos colegas de curso, pelo companheirismo ao longo dessa jornada.

A todos que, direta ou indiretamente, deram sua contribuição para a realização deste trabalho.

À Universidade Federal do Maranhão, UFMA, por me acolher e me inserir em um mundo cheio de lutas por igualdade, possibilidades, por me permitir sonhar, realizar e crescer de todas as formas.

Aos meus pais, Castorina Rego Sousa e Amaro Vieira Sousa e ao meu sobrinho Lucas Aguiar e ao meu segundo pai, Ivo Oliveira (*In memoriam*).

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo debater o tema da fome e da insegurança alimentar como indicadores das desigualdades sociais, bem como as políticas sociais de enfrentamento a esse problema. Nesta sequência o Programa do Leite configura como importante ação desenvolvida pelos governos federal, estadual e municipal, em parceria com a sociedade civil, para minimizar os efeitos da fome e da desigualdade no país. O percurso metodológico do trabalho seguiu as orientações da abordagem qualitativa. O foco do trabalho está centrado na experiência observada no município de Codó, no estado do Maranhão e nas interlocuções com os gestores públicos a nível federal, estadual e municipal. As análises e reflexões sobre o tema foram instigadas por autores como ABRAMOVAY (2010), SOUZA (2010) e SCHAPPO (2020). Os dados secundários foram pesquisados na página da internet do IBGE, e nas páginas das secretarias e órgãos públicos envolvidos com a gestão de políticas sociais nos três níveis de governo. Dos resultados obtidos na pesquisa podemos destacar a parceria entre os três níveis de governo, para a consolidação do programa, o fomento a cadeia produtiva do leite, beneficiando cooperativas de agricultores familiares e a qualidade do produto entregue ao beneficiário direto do Programa do Leite, como as famílias registradas no CadÚnico.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar. Vulnerabilidade Social. Inclusão. Nutrição. PAA-Leite.

## **ABSTRACT**

This study aims to discuss the issue of hunger and food insecurity as indicators of social inequalities, as well as social policies to face this problem. In this sequence, the Milk Program is an important action developed by the federal, state and municipal governments, in partnership with civil society, to minimize the effects of hunger and inequality in the country. The methodological course of the work followed the guidelines of the qualitative approach. The focus of the work is centered on the experience observed in the municipality of Codó, in the state of Maranhão and on the dialogues with public managers at the federal, state and municipal levels. Analyzes and reflections on the subject were instigated by authors such as ABRAMOVAY (2010), SOUSA (2010) and SCHAPPO (2020). Secondary data were researched on the IBGE website, and on the websites of secretaries and public bodies involved in the management of social policies at the three levels of government. From the results obtained in the research, we can highlight the partnership between the three levels of government, for the consolidation of the program, the promotion of the milk production chain, benefiting cooperatives of family farmers and the quality of the product delivered to the direct beneficiary of the Milk Program, as families registered in CadÚnico.

**Keywords:** Hunger. Food Security. Social Vulnerability. Inclusion. Nutrition. PAA-Milk.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AGED - Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão  
AGERP - Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural  
APLEC- Associação dos Produtores de Leite de Codó  
CDHM - Comissão dos Direitos Humanos e Minorias  
CIM-Vale - Consórcio Intermunicipal Multimodal  
CMEIS - Centros Municipais de Educação Infantil  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CadÚnico - Cadastro Único  
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf  
EBIA - Escala Brasileira de Medida Direta da Segurança/Insegurança Alimentar  
FAO - Organização para a Alimentação e Agricultura  
FAVALE - Faculdade Vale do Aço FACIMP - Faculdade de Imperatriz  
FUNDEPEC - Fundo de Desenvolvimento da Pecuária do Estado do Maranhão  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEMA - Instituto Estadual do Maranhão IFMA - Instituto Federal do Maranhão  
INAGRO- Instituto de Agronegócios do Maranhão  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
Mapa InSAN - Mapeamento de Insegurança Alimentar e Nutricional  
Mcid - Ministério da Cidadania  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA- Programa de Aquisição de Alimentos PAB - Programa Alimenta Brasil  
PBF - Programa Bolsa Família  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
POP - Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar

SAGRIMA - Secretaria de Agricultura Pecuária e Pesca do Maranhão

SEDES - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

STF - Superior Tribunal Federal

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCU - Tribunal de Contas da União

UEMA - Universidade Estadual do Maranhão

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
Capítulo I - METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA ..	14
Capítulo II - A FOME, A SEGURANÇA ALIMENTAR E AS POLÍTICAS SOCIAIS .....	21
Capítulo III - POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESTRUTURA PARA O ENFRENTAMENTO À FOME .....	31
Capítulo IV - DIÁLOGOS COM OS GESTORES DO PAA LEITE E SUA EXECUÇÃO EM CODÓ .....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS .....	43
APÊNDICE.....	46
ANEXOS .....	47

## INTRODUÇÃO

A realidade das desigualdades sociais, no estado do Maranhão e, mais precisamente no município de Codó, contrastam com a implementação de projetos de desenvolvimento socioeconômico e o emprego de políticas públicas que visam mitigar a situação de pobreza e insegurança alimentar da população mais carente. Nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA<sup>1</sup>, em sentido restrito, o Programa do Leite, atua de forma objetiva para enfrentar o problema da fome.

Segundo Marinho, Carvalho e Sousa (2021), o estado do Maranhão tem potencial produtivo de leite e seus derivados, o que apresenta cenário favorável ao desenvolvimento do Programa do Leite, muito embora, ainda haja desafios a serem superados na gestão da cadeia de suprimentos, como a falta de logística apropriada, além de cortes nas verbas destinadas à política pública, o que pode dificultar o acesso e a permanência do programa, a longo prazo.

Considerando a relevância do tema, os principais Objetivos deste estudo são debater o tema da fome e da insegurança alimentar, bem como as políticas públicas de enfrentamento a estes problemas.

O propósito, também, é verificar a situação do Programa do Leite, sua aplicação, funcionamento e distribuição no município de Codó, no estado do Maranhão, questionando qual a relevância do Programa.

Para cumprir esta tarefa levamos em consideração a sua finalidade, especificidades e área de atuação, visto que o propósito do mesmo é minimizar o risco de insegurança alimentar da população mais carente, com perfil socioeconômico a ser beneficiada, tais como famílias registradas no CadÚnico, desde que tenham em sua família algum integrante gestante, crianças de dois a sete anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto e que amamentem, pessoas com sessenta anos ou mais e pessoas atendidas pelas unidades receptoras e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, como será detalhado no capítulo III.

<sup>1</sup> A partir do ano de 2022, o Ministério da Cidadania renomeou o Programa de Aquisição de Alimento para Programa Alimenta Brasil. Porém, nesse estudo será chamado de PAA Leite.

Para responder os questionamentos, foi necessário observar, descrever e entrevistar os coordenadores/operadores do referido programa. Estabelecer diálogos com autores que debatem sobre a fome e suas nuances na sociedade atual; desvelar a lei, dados e pesquisas que demonstram o estado de implementação e atuação das políticas públicas de combate à fome, no Brasil, com base no histórico social e político da criação e extinção dos órgãos reguladores; caracterizar o município de Codó-MA, como área de atuação do programa do leite, destacando informações e dados que revelam a situação do desenvolvimento do programa e quais as perspectivas de ampliação e aprimoramento do mesmo.

O interesse de investigar esse tema vem de convicções de que essa política é importante para garantir alimento saudável para populações vulneráveis. A experiência como gerente administrativa na Associação dos Produtores de Leite de Codó – APLEC e como suplente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar, no Maranhão, bem como os contatos com a rede de operacionalização dessa política me deram a convicção de que, do ponto de vista político, essa ação rompe com a política assistencialista, em que para ser beneficiado de uma ação, o cidadão precisava ter um apadrinhamento político. Do ponto de vista econômico e social, acredita-se que, com incentivos e investimentos públicos, os pequenos produtores rurais podem gerar renda e garantir alimento saudável, tanto para si, como para as populações que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

As reflexões e as problematizações proporcionadas pelos conhecimentos adquiridos na universidade me ajudaram a reconhecer e a amadurecer intelectualmente sobre temas que custam caro ao povo brasileiro, como a desigualdade e a exclusão social.

Estudos dessa natureza são importantes pois fomentam a discussão necessária sobre a importância das políticas sociais no enfrentamento à fome, a fim de que se possa fortalecer ações específicas de combate a mesma. Trata-se de uma temática atual e muito relevante, porque o problema da fome e da miséria se encontram em constante pauta política e social.

O trabalho traz reflexões sobre o PAA-Leite, a fim de que seja explicitado como está sendo operacionalizado, assim como se os seus objetivos estão sendo atingidos,

uma vez que programas dessa natureza vislumbram profunda intervenção na exclusão social, ao beneficiar famílias mais carentes da sociedade.

O trabalho está organizado na seguinte estrutura: o capítulo I - descreve os procedimentos metodológicos e o contexto do campo de pesquisa; o capítulo II - apresenta o panorama sobre o debate da fome e da segurança alimentar, bem como um breve histórico das políticas sociais, criação e extinção de órgãos de gerenciamento de ações sociais, notas sobre a situação no Maranhão e em Codó e dos profissionais responsáveis pela implementação do Programa no município; o capítulo III, descreve as políticas públicas e a estrutura para o enfrentamento à fome no Brasil, assim como a contextualização da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e as estruturas de apoio; o capítulo IV discorre sobre os diálogos com os gestores do Programa do Leite e sua aplicabilidade em Codó, o que vem seguido das considerações finais.

## CAPÍTULO I - METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

### 1.1. A metodologia utilizada na pesquisa

A pesquisa, é caracterizada conforme diz Souza (2010), como estudo exploratório, utiliza, a priori, o levantamento de estudos bibliográficos e documentais para compreensão do fato ou fenômeno estudado, tornando mais evidente os elementos levantados no campo. Nesse sentido, o estudo considerou a articulação de dados empíricos, conceitos e premissas consolidadas no tocante aos temas relacionados à fome, à segurança alimentar e políticas sociais de enfrentamento à pobreza e a desigualdade social.

Segundo Marconi e Lakatos (2010), utiliza-se a pesquisa de campo com o objetivo de reunir informações e conhecimentos acerca de um problema a fim de encontrar uma possível resposta, ou para comprovar uma hipótese, ou, ainda, relacionar fenômenos entre as duas possibilidades citadas. Os autores enfatizam que esse tipo de pesquisa é apropriado para estudos que abrangem indivíduos, visando compreender vários aspectos do universo estudado, tornando-se cabível é imprescindível para o alcance dos objetivos propostos.

Estas foram as razões pelas quais procurou-se observar e descrever o PAA como política pública de enfrentamento à fome, produzindo assim, análises com base nos autores utilizados e nos interlocutores da pesquisa.

Com relação aos sujeitos da pesquisa, foram abordados os representantes das instituições competentes pela gerência e distribuição do Programa de Aquisição de Alimentos-Leite, com intuito de conhecer a dinâmica dos processos que regem o programa e o combate à fome.

As entrevistas com os principais interlocutores do estudo foram realizadas durante os meses de agosto de 2021 à abril de 2022, por meio de questionário (em Apêndice) na plataforma digital *Google forms*<sup>2</sup>, com perguntas abertas a respeito do

<sup>2</sup> Durante a pandemia da COVID 19, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendou o distanciamento social, como forma de prevenção de contágio pelo vírus provocada pelos SARS-CoV-razões pelas quais as entrevistas foram realizadas na modalidade remota.

funcionamento do Programa do Leite. Participaram da pesquisa a presidente do CONSEA, o coordenador estadual do PAA Leite e a coordenadora municipal do programa em Codó-MA.

Para Xavier (2010) e Prestes (2005), os sujeitos da pesquisa, descrevem seus conhecimentos acerca da temática, estabelecendo possíveis relações entre eles. A pesquisa exploratório/descritivo, com uso de questionário, visa conhecer os fatos e fenômenos relacionados ao tema, apresentando as características de determinado público, identificando as relações entre as realidades. Assim, a interlocução com esses agentes, possibilita compreender o funcionamento do programa, seus efeitos e os desafios enfrentados.

Para tanto, foram examinadas as informações colhidas caso a caso, o que possibilitou imprimi-las em um contexto geral, conferindo a pesquisa, quanto à sua abordagem o cunho qualitativo. O que torna mister conceber a metodologia da pesquisa como indutiva (ALVES, 2007; MARCONI E LAKATOS, 2008).

## **1.2. Caracterização do campo de estudo**

Para compreender a fome, faz-se necessário compreender onde ela ocorre. Considerando essa premissa, discute-se o conceito de território. Discutir o território se dá pelo fato de ser nele que a sociedade se concentra, onde se relacionam, onde se conflitam e, por fim, onde acontece a fome.

Oliveira destaca (2013, p. 21) que “[...] a fome, no entanto, não pode ser compreendida isoladamente, tamanha a sua complexidade. Ao discutir o tema uma série de fatores deve ser levada em consideração, por isto a importância de discuti-lo”.

Para Santos (2007, p. 14):

[...] o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar de residência, das trocas materiais e do exercício da vida.

Usou-se neste estudo o conceito de território de Santos, (1997) por considerar não ser o território em si uma categoria de análise social, mas sim, o território usado. Assim, este território é simultaneamente material e social, e é composto por uma dialética, como o espaço geográfico (QUEIROZ, 2014).

A concepção de território é argumento precioso para a compreensão da fome como processo político e social, e não como fenômeno natural, já que a fome é condicionada mais por fatores de natureza econômica do que pelos de natureza geográfica (CASTRO, 1953).

Segundo Raffestin (1980), um espaço onde se projetou um trabalho, tanto de energia quanto de informação, e que por consequência revela relações de poder é, portanto, considerado território.

Assim sendo:

Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma “produção territorial” [...] é interessante destacar a esse respeito que nenhuma sociedade, por mais elementar que seja, escapa da necessidade de organizar o campo operatório de sua ação (RAFFESTIN, 1980, p. 150).

Para Haesbaert (2011), o território possui várias vertentes, as quais o autor divide em política, cultural, econômica e natural. A vertente política refere-se às relações espaço-poder, é a mais difundida, e vê o território como um espaço delimitado e controlado, onde é exercido determinado poder, em sua maioria relacionado ao poder político do Estado.

Nesse contexto, Souza (2013) analisa o território formado a partir das relações de poder. Portanto, não há território sem relação de poder, e o poder não existe sem o território (SAQUET, 2013), ou seja, o território está em qualquer espaço que exista uma relação de poder, e o poder existe em todo território.

A abordagem sobre a fome, a segurança alimentar e políticas sociais, dentre elas o Programa do Leite para enfrentar realidades de desigualdades sociais, o fizemos tomando a cidade de Codó em movimento dialético, em que as relações ocorrem entre espaço-poder.

Os dados apresentados sobre a cidade foram coletados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (último censo, 2021), nas produções científicas de Carneiro e Moura (2016), e na Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC. São dados que ajudaram a compreender o território e o contexto geral do campo da ação estudada.

Codó, município situado na região leste maranhense, caracterizada como região da mata dos cocais (transição cerrado), possui extensão territorial de 4.361,606 km<sup>2</sup> e uma população estimada de 123.368 habitantes, sendo 51,35 % do total da população é do gênero feminino e 48,65% do gênero masculino, a densidade demográfica é de 27,06 habitantes por km<sup>2</sup> no território (IBGE, 2021).

Outro fator relevante a ser destacado são os dados sobre trabalho e rendimento, por afetar as condições de vida objetivas das pessoas.

Em 2019, o salário médio mensal era de 1.6 salários mínimos, já a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, era de 7.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, Codó ocupava as posições 172 de 217, e 43 de 217, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 4352 de 5570, e 4280 de 5570, respectivamente (IBGE, 2021).

Segundo Bento *et al.* (2020), as atividades econômicas no município de Codó são baseadas nos setores agropecuário, extrativismo mineral e vegetal, na indústria, no comércio e na prestação de serviços, estes representam a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) do município. O município de Codó tem uma economia crescente baseada no comércio e na produção agropecuária, sendo uma das características relevantes para a implantação de cursos voltados para a qualificação profissional.

De acordo com o panorama socioeconômico do município, das regiões vizinhas e suas demandas, no campo da educação, conta com a importante contribuição das instituições de ensino superior, Universidade Federal do Maranhão-UFMA, Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão-IFMA, Universidade Estadual do Maranhão-UEMA e uma unidade do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia-IEEMA, assim como outros polos privados de ensino superior e técnico.

Apesar do crescimento no setor de serviços e na oferta de qualificação, uma parcela significativa dos codoenses ainda recorrem à busca de emprego e formação em outros municípios e estados. O comércio informal também é outro fator de suporte para o sustento de muitos codoenses, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), realizada pelo IBGE em fevereiro de 2020, onde o estado do Maranhão registrou o maior número, no Brasil, de trabalhadores sem carteira assinada e o segundo maior de trabalhadores informais.

No município de Codó é crescente a taxa de trabalhadores rurais informais e que trabalham em condições análogas à escravidão. Dados levantados por Carneiro e Moura (2016), apontam que trabalhadores resgatados de propriedades rurais, em regime de trabalho precário, no município de Codó e região, são oriundos das periferias do município, possuem baixo nível de escolaridade, 67,7% são analfabetos, sendo que 28,3% têm idade igual ou superior a 40 anos. O estudo dos autores destaca também que esses trabalhadores, como alternativa de sustento, empregam-se na limpeza de áreas de pastagem e de pequenas plantações no próprio município, visto não possuírem qualificação para melhor empregabilidade.

Considerando as características socioeconômicas, destaca-se dados relacionados à pobreza. Segundo os indicadores do Índice de Desigualdade ou Índice de Gini<sup>3</sup>, utilizado pelo IBGE, indica que no município de Codó, a distribuição de renda é de 0,39 limite inferior e 0,43 limite superior. Isso demonstra que a desigualdade no município é acentuada, interferindo significativamente em seu crescimento socioeconômico. Neste contexto, as intervenções de políticas sociais voltadas para a segurança alimentar são relevantes para a população, que vive em situação de vulnerabilidade social.

<sup>3</sup> É uma medida de desigualdade calculada por meio de uma análise de razão, ao invés de uma variável representativa da maioria da população, tais como renda per capita ou do produto interno bruto. Ele pode ser usado também para comparar as distribuições de renda entre diferentes setores da população, tais como as zonas urbanas e rurais. Quanto mais os valores do coeficiente de Gini, se afastarem de 0, maior será a desigualdade (LITTIERI; PAES, 2006).

Segundo os dados registrados no portal da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC<sup>4</sup>, vinculada ao Ministério da Cidadania, o município de Codó possui 27.646 famílias cadastradas no Cadastro Único, desse total, 52% (14.370) vivem em situação de extrema pobreza, conforme demonstrado na Figura 1:

Figura 1: Portal CECAD 2.0 - Dados do Cadastro Único município de Codó-MA.



Fonte: Mcid, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC.

Essa realidade tem se acentuado, dada às condições impostas pelo contexto de crise da atualidade: pandemia, recessão econômica, alta no preço dos alimentos e redução de políticas públicas.

Os indicadores sociais da política pública de Assistência Social local, obtidos a partir de dados da Secretaria Municipal de Assistência Social de Codó-MA, colocam a desnutrição, a pobreza e a insegurança alimentar como grandes desafios para a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, demandando a necessidade de análise diagnóstica das condições de atuação do Programa do Leite, uma vez que é crucial buscar compreender esses referenciais que norteiam a discussão sobre a fome no município, bem como a eficácia de programas dessa natureza. Construir indicadores sociais que apontem os efeitos da política sobre os beneficiários ainda é um desafio para a gestão pública municipal.

<sup>4</sup>Fonte: Matriz de Informação Social (SENARC/SAGI) disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#> dados atualizados em abril de 2022.

De acordo com os dados do SISVAN<sup>5</sup> (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional), das crianças do município de 1 a 5 anos, 10% estão com altura baixa e 10% com altura muito baixa para a idade, 8% estão em situação de magreza e 8% com muita magreza e 8% estão com peso abaixo para a idade.

No Maranhão, a desnutrição crônica pode ser considerada um problema de saúde pública, uma vez que a carência nutricional vem ocorrendo especialmente com as famílias de baixa renda. Esse perfil nutricional, assim como de insegurança alimentar, demonstra a necessidade da intensificação de ações voltadas ao combate à fome.

Neste cenário, considera-se relevante investigar e compreender o contexto da fome e as iniciativas governamentais, traduzidas nas políticas públicas, para enfrentar situações de fome e desigualdades sociais.

<sup>5</sup> Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Acessado em: <http://sisaps.saude.gov.br/sisvan/relatoriogestao/tela#>>.

## Capítulo II - A FOME, A SEGURANÇA ALIMENTAR E AS POLÍTICAS SOCIAIS

### 2.1. O conceito de fome e suas diversas abordagens

A fome é resultado das relações sociais em diferentes espaços. Ela existe em decorrência do empobrecimento e da miséria das sociedades humanas, onde alguns setores acumulam riqueza e luxo e outros são renegados às condições básicas de sobrevivência. Ela resulta, dentre muitos outros fatores, da má distribuição de renda que vem ocorrendo ao longo de séculos, onde poucos estão com muito e muitos estão sem nada. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000) no Brasil, a má distribuição de renda é um dos fatores preponderantes e atenuantes da pobreza e da fome.

No Brasil, a situação da fome e a insegurança alimentar foram ampliadas em razão da pandemia por covid-19<sup>6</sup> em 2020, reforçando um cenário que já vinha se agravando, nos últimos anos, com a alta taxa de desemprego e maior austeridade no que se refere aos ideários neoliberais políticos, que diminuíram o investimento em políticas públicas de assistência social, apresentando um retrocesso no combate à fome e à insegurança alimentar (SCHAPPO, 2020).

Os resultados recentes da aplicação da EBIA mostram que, em 2020, o nível de insegurança alimentar grave, na qual a fome passa a ser uma experiência cotidiana, alcançou 9% da população: uma proporção maior que os 6,9% de 2004. Hoje a situação é pior do que há 17 anos atrás em todas as regiões, tanto no meio rural como no meio urbano. Neste quadro desolador, cabe destacar a região Norte, na qual a insegurança alimentar grave chega aos 18%, o que significa que quase uma em cinco famílias do Norte passam fome no dia a dia (UENF, 2022).

A situação da pobreza e da fome no Maranhão, é caracterizada por Júnior, Cruz e Antipon. (2021) como o estado que se destaca, dentro do fenômeno existencial da fome no Brasil, com a maior proporção de pessoas em situação de fome ou risco de fome. Os autores mencionam dados do IBGE e fazem uma caracterização do perfil alimentar do maranhense, onde:

Essa realidade socioeconômica impacta diretamente a aquisição alimentar domiciliar per capita, fazendo com que no Maranhão predomine uma disponibilidade domiciliar de alimentos muito semelhante àquela dos domicílios mais pobres do país. O estado apresenta a maior aquisição per capita de arroz do país, enquanto as aquisições per capita de outros grupos

<sup>6</sup>A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global.

de alimentos estão entre as mais baixas das 27 unidades da federação: hortaliças (23º), frutas (20º), panificados (23º) e laticínios (27º) (JUNIOR, CRUZ e ANTIPON, 2021, p. 1223).

À vista disso, milhares de pessoas ficam na incerteza de terem com o que alimentar suas famílias. É nesse contexto de insegurança que se discute a fome, seus conceitos e formas, revelando que ela pode ser um problema que abrange dimensões maiores do que explicitam as pesquisas.

Para Castro (1984), a fome é assunto bastante delicado e perigoso, e torna-se um tabu para a humanidade. Segundo o autor, foram necessárias duas grandes guerras, além da Revolução Russa e a morte de milhões de pessoas, em sua maioria pela fome, para que o tema fosse abordado e as civilizações ocidentais despertassem de seu comodismo e percebessem que a fome é uma realidade gritante e extensa, e que já não é mais possível seu disfarce.

Até meados do século passado, a fome era como um tabu: o silêncio cobria os tumultos, o massacre era fatal. Como a peste na Idade Média, a fome era considerada como um flagelo insuperável, de tal natureza que a vontade humana, diante dela, nada podia fazer (ZIEGLER, 2013, p. 103).

A fome era então, uma espécie de doença contagiosa, fatal e de difícil controle. Cabe ressaltar que muitos pesquisadores e pensadores influentes contribuíram para esse sentido errôneo. Um dos exemplos mais conhecidos é o de Malthus, que em meados do século XVIII escreveu o livro *Primer Ensayo sobre la Población*, o qual dizia que a miséria seria um obstáculo positivo, que sempre atuou ao longo da história, reequilibrando a disparidade, entre o conhecimento da população e a produção de alimentos (DAMIANI, 2011).

Mais que nenhum outro pensador, Thomas Malthus contribuiu para essa visão fatalista da história da humanidade. [...] na alvorada da modernidade, permanece surda e cega ao escândalo da morte de milhões de seres humanos, até mesmo acreditou encontrar nesse massacre cotidiano uma judiciosa forma de regulamentação demográfica, tudo isso se deve, em grande parte a Malthus e à sua grande ideia da “seleção natural” (ZIEGLER, 2013, p. 103).

Por trás desta constatação de “seleção natural” Malthus destacou o crescimento da população em um ritmo geométrico, e a produção de alimentos em

um ritmo aritmético (DAMIANI, 2011) ou seja, o homem se reproduziria em um ritmo de coelho, e a produção de alimentos em um ritmo de tartaruga (ABRAMOVAY, 1985).

Portanto, para Malthus, a fome e a miséria são males necessários, já que segundo ele a produção de alimentos não seguiria o mesmo ritmo do crescimento da população. Porém, Malthus não levou em consideração que a fome é a causa e não efeito da superpopulação, e que não há fome por excesso de pessoas, mas existe esse excesso de pessoas por causa da fome (CASTRO, 1966).

Como relata Castro (1966), a fome crônica vem determinando uma elevação nos índices de fertilidade e nos coeficientes de natalidade da população, acelerando intensivamente o crescimento da população, ou seja, a fome não é causa da superpopulação, mas sim o contrário, “através de um complexo mecanismo psicológico, social e mesmo biológico, a fome crônica se constitui como um fator de superpopulação das zonas de miséria e de pauperismo generalizado” (CASTRO, 1966, p. 27).

Apesar das contradições, as ideias de Malthus, não morrem com ele e, por meio dos neomalthusianos, seus ensinamentos são retomados no século XX, avançando em novas direções (DAMIANI, 2011). Ainda que não perseverem integralmente os pensamentos de Malthus, os neomalthusianos chegaram a duas conclusões básicas: a fome vista como produto da superpopulação e o controle demográfico como saída contra o fim da civilização.

Quando os neomalthusianos responsabilizam os pobres pela fome, é como se lhe aconselhassem: vocês só são pobres e tem tão pouco que só será possível sobreviverem com o que possuem se vocês amanhã forem menos numerosos. Diminuí e dividi-vos, este é o caminho de vossa salvação (ABRAMOVAY, 1985, p. 56).

Abramovay (1985) chama a atenção para o contrário do pensamento neomalthusiano, quando se responsabiliza a pobreza pela fome, pois para ele a culpa não está no ritmo de reprodução da população, mas sim, em um sistema falho de produção e de distribuição de alimentos, que acaba tornando possível a convivência cruel entre a fartura de uns e a escassez de outros.

Ao contrário, quando responsabilizamos a pobreza pela fome, estamos apontando para um sistema de produção e distribuição de alimentos que torna possível a convivência cruel entre fartura e escassez. É sintomático o fato de que os neomalthusianos raciocinam sempre em torno de tendências, isto é, de projeções para o futuro das situações que encontramos no presente. O que eles sistematicamente escamoteiam é que, em termos mundiais, o nosso planeta já poderia ter eliminado de seu cortejo de sofrimento o drama da fome (ABRAMOVAY, 1985, p. 57).

Para tanto, a fome não é uma fatalidade já que a grande parte da produção de alimentos é capaz de alimentar a população do planeta. A fome é fruto das relações sociais de dominações econômicas e políticas entre as nações e entre as classes dentro de cada nação. Porém, é algo ignorado em suas proporções, já que esta, antes de tudo leva à morte de milhões, reduzindo ao silêncio suas vítimas, como se elas próprias fossem responsáveis por sua condição quase que de “mutilação social” (MINAYO, 1986).

Castro diz que (1984), a miséria e a fome não são fenômenos naturais irremediáveis, mas sim, fenômenos sociais. São, portanto, produtos da criação humana, produtos da exploração desumana das riquezas naturais a que se entregou verdadeiros interesses da humanidade.

[...] a fome, este câncer social que corrói a humanidade, está plantada em todas as regiões do mundo onde existem as maiores discrepâncias na distribuição das riquezas [...]. Na verdade, o faminto hoje vive num mundo de fartura e sua fome é o avesso da opulência (MINAYO, 1986, p. 16).

Para George (1978), seria relativamente fácil, em um sistema diferente, acabar com a fome, porém em relação às consequências da má nutrição seriam difíceis de vencer. Essas consequências só desaparecerão, segundo o autor, quando houver um desenvolvimento nos países de Terceiro Mundo, especialmente os grandes produtores de alimento, como o Brasil.

Autores que pesquisam o assunto, chamam atenção para outro problema da fome além da privação de alimentos, descrevendo que a fome pode ter diversas faces que serão abordadas neste estudo, ela não se manifesta apenas quando não se tem o que comer mas, vai além da privação de alimentos. A fome é tratada em primeiro lugar como uma questão quantitativa, “já que é impossível alimentar-se bem comendo pouco” (ABRAMOVAY, 1986, p. 12). Mas o que seria esse pouco?

Abramovay (1986, p. 13) traz a resposta para essa pergunta ao argumentar que:

A fome é, portanto, em primeiro lugar, um fenômeno quantitativo, que pode ser definido como a incapacidade de a alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo.

Dessa forma, a fome como questão quantitativa seria medida pelas calorias ingeridas, que seriam insuficientes para manter as atividades diárias do organismo. Essa fome é chamada de fome global, que nada mais é do que a fome provocada pela falta de calorias e/ou energia, neste caso uma boa alimentação requer, dentre outros fatores, que os alimentos ingeridos sejam suficientes para fornecer as calorias equivalentes àquelas despendidas nos trabalhos realizados pelo organismo (ADAS, 1988).

Para Sobrinho (1981), o termo fome pode ser utilizado, em seu sentido mais moderno, para relatar a falta de qualquer um dos quarenta ou mais elementos nutritivos indispensáveis à manutenção da saúde, o que pode ocasionar morte prematura.

De acordo com o pensamento de Sobrinho (1981, p. 93):

Uma pessoa pode estar passando fome mesmo que tenha acabado de se alimentar. Já que este alimento pode suprir as calorias necessárias, mas não possui os elementos nutritivos à saúde. Ou seja, além de calorias, os alimentos devem fornecer elementos nutritivos, como proteínas, sais minerais e vitaminas, que são necessárias para a restauração das células.

Segundo Ziegler (2013), o tipo de fome que assola milhões de pessoas é a fome conjuntural, que é altamente visível, pois é produzida repentinamente, quando ocorre uma catástrofe natural, secas, inundações, pragas de gafanhotos e até mesmo quando ocorre uma guerra. Esse tipo de fome se forma quando milhares de pessoas são colocadas em acampamentos de deslocados e/ou refugiados, e ali, não se pode plantar nem colher, restando assim a espera por algum programa que os ajude a se alimentar.

Além das fomes que podem ser percebidas através das fisionomias daqueles que padecem delas, há também aquelas fomes ocultas, que dificilmente são percebidas e que fazem milhões de vítimas. A devastação causada pela má nutrição não é imediatamente perceptível. “Um homem, uma mulher, uma criança podem ter peso normal e, no entanto, estarem malnutridos [...]” (ZIEGLER, 2013, p. 56), ou seja, podem parecer saudáveis, mas estarem padecendo de faltas graves de nutrientes, o que pode ocasionar doenças graves, e até mesmo levá-los à morte.

Uma fome não saciada não permite, pois, a cobertura das necessidades nutricionais fundamentais do organismo. A não satisfação destas necessidades virá a provocar graves acidentes de saúde. (SOBRINHO, 1981, p. 15).

Quando uma fome não é saciada e nem mesmo há uma satisfação das necessidades nutricionais, podem causar graves danos à saúde do indivíduo, como desnutrição, raquitismo, anemia, dentre outros. A partir desses argumentos compreendemos que a produção de alimentos não está crescendo de forma desproporcional ao crescimento populacional, como pensavam Malthus e os neomalthusianos, mas se apresenta dentro de um panorama muito mais complexo.

Nessa linha argumentativa consideramos que a fome no Brasil é endêmica (e não epidêmica), ou seja, alimentação abaixo do necessário por falta de alimentos vitais, embora os famintos vivam em ambientes com abundância de tais alimentos.

A fome, assim como o sexo, é um instinto primário; e, para uma cultura racionalista, esses assuntos são chocantes; daí, devido ao predomínio da razão sobre a conduta humana, a busca de acobertá-los. Por isso, somente após duas guerras (mundiais), que provocaram a morte, por fome, de 12 milhões de pessoas a questão passou a ser encarada objetivamente: em 1943, é realizada a Conferência de Alimentação de Hot Springs, que deu origem à FAO (CASTRO, 1984, p. 54).

Mesmo considerando os avanços da ciência, as comunidades científicas, que já resolveram com tanto brilho problemas bastante complexos, ainda se sentem envergonhadas por terem sido incapazes de formular meios para acabar com a fome.

Mas que fome é essa, de que se fala, e que é tão mobilizadora? É a “fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações morrem lentamente de fome, apesar

de comerem todos os dias” (CASTRO, 1984). São principalmente essas fomes parciais coletivas, essas fomes específicas, em sua infinita variedade, que constituem estudos relevantes sobre o tema.

É possível localizar na história do Brasil uma série de lutas em torno da fome, particularmente as protagonizadas pelas classes populares, classificadas pela história oficial como simples revoltas ou atos de insubordinação. Mesmo que não explicitada, era a fome que estava por trás de muitas dessas revoltas:

Nesse contexto de lutas, surgiram movimentos como das sociedades mutualistas, o Quebra-Quilos, Comício contra a carestia, Marcha pela Fome, Movimento Ação da Cidadania contra a Miséria e pela vida. Estes foram alguns, entre os muitos movimentos populares contra a fome no país. (GOHN, 1995, p. 125).

É preciso considerar que, não sendo a fome no Brasil um problema epidêmico, sua natureza é política e econômica, ou seja, não provém de calamidades ou de um regime de escassez, mas, sim, da falta de recursos da população mais pobre para comprar alimentos. Nesse sentido, cabe considerar o quanto a fome tem sido objeto de políticas governamentais ou, pelo contrário, o quanto tem sido desconsiderada.

Os dados apresentados na caracterização do campo da pesquisa ilustram como cidades, a exemplo de Codó, ainda apresentam a maioria de sua população vulnerável à fome, o que faz com que essa maioria seja demandante de programas de enfrentamento a mesma.

## **2.2. A experiência do CONSEA e a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como política social de enfrentamento à fome**

A questão da fome envolve a adoção de políticas sociais genuínas, isto é, que incorporem a redistribuição de renda e de poder. Tais políticas sociais para a erradicação da pobreza não podem ser feitas sem a participação do pobre, embora, seja necessária “assistência” para os grupos incapazes de sustentação produtiva, por razões de direito à sobrevivência, o “assistencialismo” “apenas recria a miséria, já que está por definição desvinculado de qualquer compromisso estrutural de solução” (DEMO, 1995, p. 84).

Para Demo (1995), uma política social precisa ser emancipadora e, terá esse caráter a política social que contribua para a cidadania; políticas que não atendam a esse requisito serão ou tuteladoras ou assistencialistas. A cidadania tutelada,

expressa o tipo de cidadania que a direita (elite econômica e política) cultiva ou suporta, a saber, aquela que se tem por dádiva ou concessão de cima. Por conta da reprodução da pobreza política das maiorias, não ocorre suficientemente consciência crítica e competência política para sacudir a tutela. Já a cidadania assistida expressa forma mais amena de pobreza política, porque já permite a elaboração de um embrião da noção de direito, que é o direito à assistência, integrante de toda democracia (DEMO, 1995, p. 6).

As formas de cidadania, contribuem para a reprodução da pobreza política, “mantendo intocado o sistema produtivo e passando ao largo das relações de mercado, não se comprometendo com a necessária equalização de oportunidades” (DEMO, 1995, p. 6). Sendo assim, mesmo a cidadania assistida, por atrelar a população a um sistema de benefícios estatais, é enganadora, por maquiar a marginalização social. Portanto, a superação da fome deve estar aliada à superação da pobreza econômica e da pobreza política.

Uma consideração essencial sobre a resolução do problema da fome passa pelo mercado, uma vez que este representa a resposta que as sociedades oferecem ao “desafio de produzir e intercambiar bens e serviços, frente às exigências de manejar as condições de subsistência e de satisfazer as necessidades materiais em contextos, de modo geral de escassez” (DEMO, 1995, p. 7). Mas esse mercado tem como lógica a concentração e a formação de monopólio, por “privilegiar os que têm sobre os que não têm, e todas as estratégias políticas que facultam manter ou alargar as vantagens disponíveis ou desejáveis”. (ibidem).

Corroboramos assim, com os argumentos de DEMO (1995), ao acreditar que o problema da fome não se resolverá enquanto não se tocar nas relações de assimetria de propriedade e poder do mercado, colocando-o como meio e não como fim, fazendo com que esteja a serviço da verdadeira cidadania.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), foi criado em 1993 e extinto em 1994 por causa do caráter transitório do governo Itamar Franco. Recriado em 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Conselho volta com a missão de organizar o Projeto de Lei Orgânica para a

Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) no Brasil, ocorrido em 2006. No trajeto até 2014, articulou políticas públicas envolvendo ministérios, governos estaduais e prefeituras, tirando o Brasil do Mapa da Fome da ONU. No dia 1º de janeiro de 2019, o Governo Federal através da Medida Provisória 870 fecha o CONSEA. A extinção do CONSEA fragiliza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Embora o CONSEA tenha sido inovador em relação às ações de combate à fome e à própria forma de participação da sociedade, sofreu duros golpes em sua existência, em função de sua natureza, pois era órgão consultivo e não executivo; dependia sempre da ação da burocracia estatal, que, por vezes, entrou ações fundamentais.

O CONSEA prestava assistência a indígenas, população urbana, povos tradicionais, com representantes da saúde, da cadeia de produção e agricultores familiares, o órgão reunia o retrato da sociedade brasileira, promovia e reforçava o diálogo entre setores, ou seja, executava uma estratégia intersetorial, desempenhando papel importante para o cumprimento do direito humano à alimentação adequada, que também está na Constituição e em pactos internacionais dos quais o Brasil faz parte, como explicado por Helder Salomão (2019), presidente da Comissão dos Direitos Humanos e Minorias - CDHM.

Acabar com a fome não é apenas oferecer qualquer tipo de comida, faz-se necessário oferecer alimentos produzidos de maneira limpa, justa, promovendo o desenvolvimento econômico e social. A fome é a ponta de um *iceberg* de violações de direitos. (RECINE, 2018).

Atualmente, há uma compreensão no direito internacional e no Supremo Tribunal Federal – STF brasileiro, que existe a dimensão material, mas também a organizacional quanto aos direitos humanos. Prever um direito, ter esse direito garantido e não ter estrutura mínima do Estado para executar, não é correto.

Tínhamos uma estrutura reconhecida mundo afora de combate à fome. Por conta dessa política, o Brasil saiu do Mapa da Fome e a Organização das Nações Unidas estimula países em situação semelhante a usarem o nosso modelo. Porém, o baixo investimento em políticas públicas, a reforma trabalhista e a provável reforma da previdência podem aumentar a população em situação de risco (DUPRAT, 2018, p. 103).

No Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional criado em 1998, foram discutidos os benefícios das políticas de segurança alimentar para a população do Nordeste, região brasileira bastante acometida por índices alarmantes de famintos.

Com o CONSEA foram implementadas mais de um milhão de cisternas<sup>7</sup> para escolas e famílias. Com a água, os camponeses entraram nos Programas de Aquisição de Alimentos e no de Alimentação Escolar. Os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 e o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei 11.947 de 2009, nasceram como programas intersetoriais que, dentre outros objetivos, buscam efetivar e operacionalizar a necessária associação da produção familiar local e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade compatíveis com o conceito de segurança alimentar, conforme definido pela Lei 11.346 de 2006. E essa experiência das cisternas foi levada para a Guatemala e regiões de seca na África como experiências exitosas de enfrentamento à pobreza, à fome e à seca.

Contudo, a extinção de um órgão de tamanha utilidade para a efetivação de políticas públicas, como o CONSEA, evidencia que no Brasil, os ricos têm políticas e os pobres projetos, “porque um dia acaba”, conforme destacado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

O CONSEA, como protagonista no debate sobre a fome e a segurança alimentar organizou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, onde preconizava que:

No Brasil haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. A Segurança Alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de Governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, seja em parceria com os distintos níveis de Governo, ou em iniciativas cidadãs (CONSEA, 1995, p. 88-9).

<sup>7</sup> Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), financiado pelo MDS, desde 2003, cujo objetivo é a promoção do acesso à água por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo.

## **CAPÍTULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESTRUTURA PARA O ENFRENTAMENTO À FOME**

### **3.1. As políticas públicas de combate à fome no Brasil**

De acordo com Souza (2006), as políticas públicas são decisões tomadas pelo governo, com determinada direção e atuação, gerando impactos mais individuais do que universais, ou seja, atendendo determinados grupos sociais ou regiões com necessidade específica, objeto da política pública em questão. As ações do governo voltadas para o combate à fome da população vulnerável socialmente são exemplos dessas políticas.

Nesse contexto, Belik, Silva e Takagi (2001) argumentam que o problema da fome no Brasil, atualmente, é a baixa renda para obter uma alimentação adequada. Os autores ainda enfatizam que essa falta de renda é, muitas vezes, reflexo da desigualdade social do país agravada pelo desemprego, além da falta de políticas públicas no campo da segurança alimentar.

A forma tardia com que o CONSEA foi criado e depois extinto, ilustra bem como, na experiência brasileira, as políticas públicas de enfrentamento à fome não foram políticas prioritárias para distintas gestões de governo, a nível federal, algo recorrente nas políticas públicas do país.

### **3.2. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/SESAN e as estruturas de apoio nos estados e municípios**

A nível de Estado, a política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi estruturada a partir da criação de órgãos públicos, criados pela política e por diretrizes estratégicas provenientes dos órgãos de participação e controle social. Começando com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), à nível federal, criado em 2004, em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e tinha como objetivo promover a cidadania e a inclusão social dos beneficiários através de programas de transferência direta de renda, a exemplo do programa Bolsa Família, focando em atividades de saúde e educação. O órgão dedica-se, ainda, na consolidação do direito à assistência social

em todo o território nacional e em conferir agilidade ao repasse de verbas do Governo Federal para os estados e municípios.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com os três níveis de Governo, através do pacto federativo, contando ainda com a participação da sociedade civil, e órgãos como CONSEA. Com isso, vem buscando estabelecer uma rede sólida de proteção e de promoção social, promoção da cidadania e redução dos índices de pobreza e extrema pobreza no país. Além do gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, existem mais quatro Secretarias, as chamadas secretarias finalísticas, que formam a estrutura do MDS, e são elas: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN, responsável por promover a segurança alimentar e nutricional no país, é um órgão do MDS, criada através da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Esta secretaria foi responsável por implementar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Esse programa fazia parte do Programa de Combate à Fome e a Miséria – Fome Zero. A idealização desta política pública objetivava ajudar a combater a fome e a miséria no Brasil, usando métodos específicos para fortalecer a agricultura familiar e combater a desnutrição.

Através desse programa o governo comprava os produtos dos agricultores familiares, comunidades quilombolas, indígenas e demais fornecedores, desde que estivessem dentro dos padrões exigidos pelo Ministério, quais sejam, ser *prorafianos* e possuírem DAP's - Documento de Aptidão Pronaf, e não ultrapassar um limite anual na venda, designado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, que é de R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais), para o PAA-Leite, e R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para os destinados à Alimentação Escolar. (MDS, 2003).

A nível estadual, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDES é responsável por contratar os laticínios que terão a responsabilidade pela coleta, pasteurização, embalagem e entrega do leite nos pontos de distribuição, determinados pelos municípios beneficiados, onde as famílias cadastradas retiram sua cota diária definida.

Para se cadastrar e ser beneficiário do PAA na modalidade do leite, as famílias são selecionadas pela Unidade Executora da ação, no caso os Municípios, através das secretarias municipais de assistência social, saúde e agricultura. Para se cadastrar é necessário o cumprimento de alguns requisitos, como: estar cadastrado no CadÚnico, possuir renda de até meio salário-mínimo, famílias com crianças de 2 a 7 anos, idosos com mais de 60 anos e nutrizes, também são beneficiados os CRAS - Centro de Referências da Assistência Social, os CREAS - Centro de Referências Especializada em Assistência Social e os Centros Municipais de Educação Infantil - CMEIS, asilos, casa de repouso, etc.

Desta forma, o governo beneficiava tanto o fornecedor, através da compra dos produtos, gerando assim uma fonte de renda, quanto o beneficiário, fornecendo uma melhor qualidade alimentar e nutricional.

O governo federal através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, através da SESAN, foram os responsáveis pela execução, em parcerias com os estados e municípios, atendendo o público a que o benefício específico foi destinado.

O município de Codó, desde 2006, é contemplado com o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade-leite, beneficiando famílias cadastradas pelos CRAS, distribuídos nos bairros da cidade. Neste município, o leite é entregue nos postos, devidamente organizado dentro dos padrões exigidos, ou seja, o armazenamento do leite é feito em câmaras frias com até 4°C e o transporte é feito em carro refrigerado, dentro de caixas contendo apenas 10 litros em cada uma.

Na cidade de Codó a Associação dos Produtores de Leite de Codó – APLEC é responsável pelo processamento do leite. Fundada em 1996, esta instituição executa o Programa de Aquisição de Alimentos, prioritariamente, o leite. Os dados levantados junto a Coordenação Municipal do Programa do Leite em Codó em 2021, apontam que são beneficiadas 836 famílias, sendo 770 mulheres, 36 homens, 14 idosos e 16 crianças cadastradas nos CRAS, Centros de Referência de Assistência Social, que faz a distribuição gratuita às famílias cadastradas nos seus programas.

É de responsabilidade dos profissionais e técnicos zelar pela qualidade do produto, mantendo assim, a credibilidade entre os compradores. Segundo os

dirigentes da APLEC, a instituição procura cumprir, dentro dos mais rígidos padrões de fabricação, empacotamento, manutenção e distribuição, as orientações referentes à qualidade do produto.

### **3.3. Caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos e sua aplicação no território maranhense**

Atualmente, no Maranhão, 44 municípios são beneficiados com o Programa do Leite. Os contratos preveem a distribuição de 281 mil litros mensalmente. Dados da Secretaria de Desenvolvimento Social do Maranhão, diz que de 2019 a dezembro de 2021, foram distribuídos 1.494.827 litros de leite atendendo 41.886 famílias e 533 entidades.

#### **3.3.1 Programa do Leite e sua aplicabilidade em Codó**

O PAA Leite é a modalidade por meio da qual o Governo Federal compra leite de cooperativas ou associações da agricultura familiar que, após beneficiamento, é distribuído gratuitamente às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, como os Centros de Referência de Assistência Social-CRAS, das Secretarias Municipais de Assistência Social.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma das principais políticas de apoio e incentivo à agricultura familiar no Brasil. Por meio dessa iniciativa, agricultores, cooperativas e associações vendem seus produtos para órgãos públicos. Em 2019, o Ministério da Cidadania disponibilizou mais de R \$285.000.000,00 (duzentos e oitenta e cinco milhões), para a Compra Institucional, uma das modalidades do programa. O valor é o mais alto registrado desde a criação do PAA.

Esta política incentiva o consumo regular de leite pelas famílias em insegurança alimentar e nutricional. A implantação dessa modalidade PAA Leite é restrita a uma área específica que inclui a região Nordeste e parte do estado de Minas Gerais.

Os governos estaduais contratam organizações da agricultura familiar para o recebimento, coleta, pasteurização, embalo e transporte do leite para os pontos de distribuição em locais pré-definidos. Como a infraestrutura industrial não faz parte desse processo, os tanques de transporte e os pontos de distribuição do leite devem obedecer a critérios de resfriamento para que o produto não estrague.

Podem ser beneficiários fornecedores, que vendem leite para o programa, como agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou povos e comunidades tradicionais, conforme Lei nº 11.326/2006, que detenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf-DAP, bem como se impõe que suas cooperativas ou organizações, detentoras da DAP jurídica, realizem a vacinação do rebanho, conforme legislação pertinente. São priorizados agricultores familiares inscritos no Cadastro Único, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária. Cada produtor possui um limite de venda de 100 litros por dia ao Programa. Atualmente o limite do produtor é anual, podendo fornecer por ano até 12.775 litros de leite.

Os beneficiários consumidores que recebem doação de leite do programa são famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com prioridade para famílias com o perfil do Bolsa Família e indivíduos atendidos por entidades da rede socioassistencial, tais como: Centros de Referência de Assistência Social-CRAS, Centros de Referência Especializados em Assistência Social-CREAS, Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), instituições que oferecem o serviço de acolhimento e entidades de assistência social, como restaurantes comunitários, cozinhas de unidade da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente, e entidades da rede pública de ensino, saúde e justiça.

Segundo a coordenadora da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social - Ministério da Cidadania<sup>89</sup>, em entrevista concedida a esta pesquisadora (2022), a importância do programa do leite situa-se nas seguintes pautas: fortalecer a agricultura familiar, atender entidades e famílias em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e em caso específico do PAA Leite, soma-se ainda o

<sup>89</sup> A entrevista com a coordenadora foi realizada através de e-mail, em 2022, conforme Apêndice.

fortalecimento da cadeia produtiva do leite nas regiões de atuação do programa, subsidiando condições aos pequenos produtores de obter um preço acessível na venda de sua produção e a participação de associações e pequenos laticínios no beneficiamento e distribuição.

## CAPÍTULO IV – DIÁLOGOS COM OS GESTORES DO PAA-LEITE E SUA EXECUÇÃO EM CODÓ

Ratificando o discurso dos intelectuais sobre o que é a fome, a segurança alimentar e as ações e programas que vem sendo desenvolvidos no Brasil para enfrentar esta situação de pobreza e garantir proteção social aos mais vulneráveis, os profissionais que são responsáveis direto pela efetividade das políticas públicas de enfrentamento à fome, quando perguntados sobre qual a importância do Programa do Leite, como política pública no combate à fome, destacam:

[...] Na medida que o programa estimula a produção ele gera renda para o produtor familiar e, através da geração de renda, gera-se condições para aquisição de alimentos, por parte do produtor. No outro lado do programa encontram-se as famílias com maior vulnerabilidade alimentar e nutricional recebendo, gratuitamente e diariamente, um litro de um alimento que é, naturalmente, completo e balanceado. (Coordenação Estadual do Programa do Leite no Maranhão, 2021).

Em sentido complementar:

[...] O leite assim como outro alimento é de suma importância para o combate à desnutrição e melhora a segurança alimentar de quem dele precisa. Além do mais fortalece a base leiteira da região e o produtor local. (Presidente CONSEA, 2021).

Posto isto, na fala dos interlocutores descreve que há benefícios sociais advindos do atendimento prioritário às crianças desnutridas e carentes, além dos incrementos econômicos, que se revelam a partir do incentivo da produção leiteira, dando todo apoio ao pequeno produtor rural, fortalecendo a economia local e/ou regional.

A plena execução do PAA se deve ao planejamento, que conta com o envolvimento de diferentes atores, desde a representação dos produtores e beneficiários, à agentes sociais, como órgão do governo federal, estadual e municipal, a fim de ampliar o alcance e a popularidade do programa.

Existem critérios que foram adotados para implementação do PAA Leite nos municípios contemplados pelo programa, quando questionados sobre os mesmos os entrevistados reforçam:

O principal critério é o Mapa InSAN, o outro é que a região possua laticínio e produção razoável de leite para atender a população de baixa renda e em

situação de insegurança alimentar. (Presidente CONSEA, 2021).

A disponibilidade de produtores de leite e de laticínios com interesse em atuar no Programa em uma determinada região, uma vez que temos carência alimentar e nutricional em todos os municípios do Estado. (Coordenação Estadual do Programa do Leite no Maranhão, 2021).

A adoção de um ponto de distribuição que se adequa a todas as restrições propostas e a alta taxa de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar nutricional nos municípios que fazem parte do programa. (Coordenação Municipal do Programa do Leite no Maranhão, 2021).

No debate geral no campo das políticas públicas, importa destacar que a ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação podem se configurar como um instrumento importante no processo de enfrentamento de determinadas desigualdades sociais. Além disso, a implementação de tais políticas pode colaborar na construção de uma nova concepção de cidadania mais abrangente, contribuindo para o debate sobre redução da desigualdade social, tendo um impacto na vida das pessoas.

O próprio governo reconhece que a verificação da efetividade de uma política passa, necessariamente, por uma avaliação qualificada que produza resultados confiáveis para o aprimoramento das políticas e para justificar investimentos ou economia de recursos. A vista disso, no contexto das políticas públicas, essas análises desempenham papel essencial na determinação e no alcance dos objetivos e das prioridades do governo. A avaliação consiste, portanto, em uma ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão, antes, durante, ou após, a execução de uma política pública, cumprindo a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política e indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (Ministério da Economia, 2022)<sup>9</sup>.

É rotina dos programas sociais existir um plano de ação a ser executado para atingir as metas e objetivos propostos. Esse plano representa um instrumento importante para detalhar as ações ao longo da sua atuação. Quando questionados sobre a existência de um plano de ação e execução do PAA Leite, assim como quem são os colaboradores que elaboram o plano e as principais metas, destacaram:

9 Avaliação de Políticas Públicas — português (Brasil). (www.gov.br). Acesso em 19/08/2022.

Existe um plano de execução de domínio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, logo não posso afirmar se as metas foram alcançadas. (Presidente CONSEA, 2021).

Sim, a meta é avançarmos para o atendimento de, pelo menos, 100 municípios até o final de 2023, a depender do recurso que poderá, ou não, ser disponibilizado pelo MCid. Nossos parceiros são, sempre, as organizações (cooperativas e associações), os laticínios da iniciativa privada e outras secretarias ou autarquias como: SAF/AGERP; SAGRIMA/AGED; INAGRO; FUNDEPEC; FAVALE; FACIMP; IFMA, CiM-Vale etc, entretanto, essas parcerias ainda não estão devidamente formalizadas. (Coordenação Estadual, 2021).

Sim. Secretaria de Desenvolvimento Social. Distribuir o leite em maiores quantidades a fim de atender a todas as famílias e associações cadastradas no programa de forma eficaz e objetiva. (Coordenação Municipal, 2021).

Toda e qualquer política pública é criada para atender determinados grupos sociais e sanar determinadas dificuldades, e fins sociais. Dentre os seus objetivos, está o de proporcionar um bem-estar para a população. Quanto ao Programa do Leite, os beneficiados assim como, os critérios para se tornar beneficiário do programa, foram amplamente debatidos. De acordo com os entrevistados:

Os beneficiados são famílias em situação de vulnerabilidade social e de fome e que estejam cadastrados nos CRAS das cidades onde está sendo distribuído o leite (Coordenação Estadual, 2021).

O produtor ("Pronafiano") é um beneficiário fornecedor, uma vez que a compra de R\$ 12.775 litros de leite/ano é garantida pela compra institucional e as famílias inscritas no CadÚnico, preferencialmente, as inscritas no Bolsa Família, nos postos de leite, quem possui vulnerabilidade alimentar e nutricional, e, através das entidades, quem possui quaisquer tipos de vulnerabilidades sociais (Coordenação Estadual, 2021).

Beneficiários produtores, beneficiários consumidores e entidades executoras. Famílias em estado de vulnerabilidade social e insegurança alimentar que estejam cadastradas no CadÚnico (Coordenação Municipal, 2021).

Por se tratar de uma ação pública com fins sociais, deve-se haver uma fiscalização quanto às suas ações e aplicação de recursos, uma vez que esse processo de fiscalização visa proteger e zelar pelos interesses da população, a fim de assegurar a eficácia de tal política. Nesse sentido, foi questionado sobre como procede a fiscalização da aplicação dos recursos e execução do programa:

Era para ter fiscalização, na verdade se há alguma fiscalização é por parte do governo federal, pois não há controle do estado nem social. (Presidente CONSEA, 2021).

Sim. Feita pelo próprio MCid e, internamente, pelo Controle Interno da SEDES, pelo TCE, pelo TCU e pela Coordenação Estadual do Programa quando está realiza fiscalizações às empresas e produtores que atuam no Programa. O MCid fiscaliza de 3/3 meses; o Controle Interno, quinzenalmente ou a cada processo de pagamento que é formalizado; o TCE e o TCU, periodicamente, a cada 4/5 anos, e a Coordenação Estadual do Programa sempre que acha necessário, não menos que uma ou duas vezes ao ano. As fiscalizações ocorrem a partir das verificações das documentações físicas e digitais, desde um recibo assinado por um produtor a uma ordem bancária. (Coordenação Estadual, 2021).

A coordenação municipal afirmou que sim, a fiscalização é feita pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Complementar a essa pergunta, também foi questionado sobre quais ações são tomadas para a garantia da idoneidade da aplicação dos recursos e do cumprimento das etapas do programa, onde os entrevistados não argumentaram, deixando evidente a necessidade de fiscalização sobre as ações do programa assim como da aplicação de seus recursos.

Outro ponto relacionado à aplicação do Programa que foi questionado, foi a respeito dos planos de ampliação de sua cobertura, especialmente neste período de pandemia pelo qual a população passou, e ainda levando em consideração a atual crise econômica acentuada pela pandemia por covid-19. Sobre isso, destacaram:

Sabemos que houve ampliação da cobertura e aumento no preço do litro de leite, mas não tivemos acesso formal a estas informações. (Presidente CONSEA, 2021).

Sim, o MCid permitiu que nós dos Estados pudéssemos solicitar a majoração do preço do leite em até 30% de acordo com a necessidade de cada Estado. (Coordenação Estadual, 2021).

Questionados sobre as principais dificuldades encontradas na implantação e/ou expansão do Programa, os entrevistados foram unânimes ao apontarem a falta de divulgação do Programa enquanto política de assistência social. A carência de informação e, portanto, de conhecimento do Programa por parte da população dificulta a demanda. Outro ponto apontado foi a falta de laticínios nos municípios, oferta de melhor assistência aos produtores e melhor acompanhamento dos beneficiários, assim como uma fiscalização mais eficiente.

Quanto às expectativas de melhorias na execução e cobertura do Programa do Leite, a Coordenação do CONSEA não soube informar, em contrapartida as coordenações estaduais e municipais afirmaram que sim, porém não citaram quais.

Em relação à melhoria do Programa, os entrevistados citaram ações que deveriam ser implementadas para as evoluções do Programa:

A intersectorialidade, o controle social e acompanhamento direto da execução do programa. (Presidente CONSEA).

Ações de políticas públicas voltadas ao estímulo da produção (extensão rural, fornecimento de genética, fomentos para melhorias nutricionais dos rebanhos); atualizar regras do Programa no tocante à restrição de atendimento apenas ao agricultor familiar (na minha opinião, restrição pra, no máximo, 50%, dando preferência ao "Pronafiano", mas tendo a possibilidade de oportunizar outros tipos de produtores, em caso de desinteresse por parte, ou falta, do "Pronafiano" em determinadas regiões); Expandir a rede de captação de leite (tanques e caminhões); capacitar as organizações, administrativamente e juridicamente entre outras ações. (Coordenação Estadual, 2021).

Ampliar a demanda do leite para atender cada vez mais beneficiários, para que ocorra a maior abrangência no município. (Coordenação Municipal, 2021).

Segundo a administração da APLEC, associação responsável pela distribuição do leite em Codó, durante a gestão do governo federal, nos anos de 2019 a 2022, houve várias interrupções do Programa do Leite. As justificativas para as paralisações eram pendências de empenho nos contratos das operadoras e burocracias quanto ao cumprimento do fluxo de operacionalização da política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados descritos neste trabalho abordam, de forma geral o Programa do Leite, segmento do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, considerada uma das políticas públicas que fortalece a segurança alimentar em todo Brasil, pois beneficia várias camadas da população, em especial o agricultor familiar e famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social.

O PAA apresenta estrutura de operação/funcionamento que garante a chegada do produto final (leite) a quem mais necessita. Embora haja o reconhecimento da existência de gargalos, destacado pelos interlocutores da pesquisa, com relação a fiscalização da política. Mesmo assim, os governos vêm mantendo interesse em aderir ao referido programa.

O Programa do Leite em Codó abrange aproximadamente 3,02% da população cadastrada no CadÚnico, o que eleva de forma significativa a dignidade daqueles que o recebem, pois muitos dos beneficiários sem nenhuma renda, têm apenas o leite como alimentação certo para o dia a dia.

Constata-se, pois, que o Programa do Leite é um programa que apresenta benefícios relevantes, tanto para quem recebe o leite pasteurizado, quanto para o agricultor familiar que o fornece. Esse programa destaca-se por ser um dos poucos programas sociais com essa característica de apresentar benefícios nesses dois aspectos. Ao considerar o leite como um produto essencial a vida nutricional das crianças, mostra sua importância e o impacto para a população mais carente. Quando o governo compra produtos dos agricultores familiares, gera renda para as famílias camponesas permanecerem no campo.

Compreendemos que a fome é um objeto de estudo bastante amplo e que pode ser amenizada se as políticas públicas forem distribuídas com igualdade e humanidade. Para tanto, faz-se necessário que os governantes proporcionem mais geração de renda, empregos e que tenham um olhar direcionado para aqueles que travam uma luta diária com insegurança alimentar e situações extremas de pobreza.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O Que é Fome**. São Paulo: Abril Cultura: Brasiliense, 1985.

ABRAMOVAY, R. **Alimentos versus população: está ressurgindo o fantasma malthusiano?** *Ciência e Cultura*, 2010, v. 62, n. 4, p. 38-42.

ADAS, M. **A fome: Crise ou Escândalo?**. São Paulo: Moderna, 1988.

ALVES, M. **Como escrever teses e monografias: um roteiro passo a passo**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL: retrato de uma estabilidade inaceitável**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 15 No 42, fevereiro/2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WMrPqbymgm4VjGwZcJjvFkx/?format=pdf&lang=pt>> acesso em 07/05/2022.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15. n. 4, p. 119-129, 2001.

BENTO, A. VALE, C. ALVES, J. MELO, M. MACENO, R. JÚNIOR, T. **Codó: onhecendo o meu município: história e geografia: estudos regionais**. 1. ed. Fortaleza: Editora Master, 2020.

CARNEIRO, M. S.; MOURA, F. A. A “economia da precisão” e a reprodução do trabalho escravo no campo maranhense. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**. n.11, 2016, p.375-387. Disponível em <[http://wpro.rio.rj.gov.br/revistaagcrj/wp-content/uploads/2016/12/Dossiê\\_Artigo-4.pdf](http://wpro.rio.rj.gov.br/revistaagcrj/wp-content/uploads/2016/12/Dossiê_Artigo-4.pdf)> Acesso em: 24 jan. 2022.

CASTRO, J. **Geopolítica da Fome**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Casa do estudante do Brasil, 1953.

\_\_\_\_\_. **Ensaios de geografia humana**. Porto, Brasília, 1966. 228 p.

\_\_\_\_\_. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Antares; 1984.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, CONSEA. **Relatório final da I conferência nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF:1995. Disponível em< <http://www4.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

DAMIANI, A. L. A cidade (des)ordenada e o cotidiano. **Revista Do Departamento De Geografia**, vol. 9, n. 1, p. 107-116, 2011.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DUPRAT. **O curto caminho de volta ao Mapa da Fome**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>. Acessado em: 10 mai. 2022.

IBGE, **Censo 2021**. Disponível em: <https://censo2021.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 jan. 2022.

GEORGE, S. **O mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo**. Tradução: Eneida Cidade Araújo. Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1978.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais – a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995. 213p.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

LETTIERI, M.; PAES, N. L. **Medidas de Pobreza e Desigualdade: Uma Análise Teórica dos Principais Índices**. Fortaleza, 2006. (Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP)).

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnica de pesquisa**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINHO, C. H. M.; CARVALHO, M. V. S.; SOUSA, J. C. Os desafios da gestão da cadeia de suprimentos na produção de leite e derivados: um estudo de caso na região tocantina maranhense. **Rev. Mult. Psic.**, vol.15, n.55, p. 710-728.

Máquina do tempo: o Brasil de volta ao Mapa da Fome. **Observatório das desigualdades**, Rio de Janeiro, 14. 2022. Disponível em: <https://uenf.br/portal/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf>. Acessado em: 07 mai. 2022.

MINAYO, M. C. S. **Raízes da Fome**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda. e Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social, 1986.

OLIVEIRA, M. L. M. **Geografia da fome: a expressão dramática da desigualdade sócio-espacial brasileira**. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

PRESTES, M. L. M. **A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos, da escola à academia**. 3. ed. São Paulo, Rêspel, 2005.

QUEIROZ, T. A. N. Espaço geográfico, território usado e lugar: ensaio sobre o pensamento de Milton Santos. **Para Onde!?**, vol. 8, n. 2, p. 154-161, 2014.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1980.

RECINE, E. **Comissão de Direitos Humanos alerta para o aumento da fome no**

**País.** Disponível em: <https://pt.org.br/comissao-de-direitos-humanos-alerta-para-o-aumento-da-fome-no-pais/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. S. R.; CRUZ, A. J. A.; ANTIPON, L. C. Fome e modernização no Maranhão: os projetos de desenvolvimento em Itaqui–Bacanga e o comprometimento das práticas alimentares na comunidade de Camboa dos Frades (São Luís) (1970-2021). **Ciência Geográfica**, n. 25, vol. 4, 2021.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **Território, territórios:** Ensaio sobre o ordenamento territorial. São Paulo: Hucitec, 2007.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão popular, 2013.

SCHAPPO, S. **Fome e Insegurança Alimentar em Tempos de Pandemia da Covid-19.** Comitê Estadual SUAS-SC COVID-19: em defesa da vida em 12 de junho de 2020. Disponível em: [https://www.cisama.sc.gov.br/assets/uploads/6edaf-artigo\\_fome\\_inseguranccca7aalimentar.pdf](https://www.cisama.sc.gov.br/assets/uploads/6edaf-artigo_fome_inseguranccca7aalimentar.pdf). Acesso em: 05 mai. 2022.

SOBRINHO, A. E. L. **Fome, Agricultura e Política no Brasil - A chantagem alimentar.** Petrópolis: Vozes Ltda., 1981.

SOUZA, M. B. M. **Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico** / Marilda Barbosa Macedo Souza. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

XAVIER, A. C. **Como fazer e apresentar trabalhos científicos em eventos acadêmicos.** São Paulo, Rêspel, 2010.

ZIEGLER, J. **Destrução em massa: geopolítica da fome.** Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 2013.

## APÊNDICE

### QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS GESTORES PÚBLICOS DO PROGRAMA DO LEITE

1. Qual a importância do programa do leite como política pública no combate à fome?
2. Quais critérios foram adotados para implementação do PAA Leite nos municípios contemplados pelo programa?
3. Há um plano de ação e execução do Programa? Quem são os colaboradores que elaboram o plano e quais são as principais metas a serem alcançadas pelo plano?
4. Quem são os beneficiados e quais os critérios para se tornar beneficiário do programa?
5. Há fiscalização sobre a aplicação dos recursos e execução do programa? Quem faz e como procede a fiscalização?
6. Que ações são tomadas para a garantia da idoneidade da aplicação dos recursos e do cumprimento do programa?
7. Levando em consideração a atual crise econômica acentuada pela pandemia por covid-19, houve alguma atualização do programa no sentido de ampliar sua cobertura?
8. Quais os principais entraves que impedem a expansão e melhoria do Programa?
9. Há expectativa de melhorias na execução e cobertura do Programa do Leite?
10. Na sua opinião que ações deveriam ser implementadas para a melhoria do programa?

## ANEXO I

## Indicadores sociais da política pública de Assistência Social de Codó-MA

**SNAS**  
Sistema de Registro Mensal de Atendimentos  
? A A A

MDS.gov.br Tipo de Unidade Relatórios Carregar Arquivo XML Exportar Arquivo CSV Período CRAS Sair

Início 01/2021 Final 07/2022 Filtar

**FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS (Agregado)**

Mês e Ano de Referência de : 01/2021 à 07/2022

Nome da Unidade: CRAS TRIZIDELA Número da Unidade 21033003576

Endereço: AVENIDA CRISTOVAO COLOMBO 1391 - TRIZIDELA

Município: CODO UF: MA

**Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF**

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF		
	Total	Media
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	2.619	137,84
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	250	13,16

B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF no mês de referência		
	Total	Media
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	94	4,95
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	186	9,79
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	4	0,21
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	44	2,32
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	2	0,11
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	1	0,05

---

**SNAS**  
Sistema de Registro Mensal de Atendimentos  
? A A A

MDS.gov.br Tipo de Unidade Relatórios Carregar Arquivo XML Exportar Arquivo CSV Período CRAS Sair

Início 01/2021 Final 07/2022 Filtar

**FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS (Agregado)**

Mês e Ano de Referência de : 01/2021 à 07/2022

Nome da Unidade: CRAS SAO FRANCISCO Número da Unidade 21033003568

Endereço: RUA PRESIDENTE JOSÉ SARNEY 0 - SAO FRANCISCO

Município: CODO UF: MA

**Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF**

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF		
	Total	Media
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	14.401	757,95
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	1.317	69,32

B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF no mês de referência		
	Total	Media
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	1.067	56,16
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	1.213	63,84
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	3	0,16
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	508	26,74
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	2	0,11
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	1	0,05

---

**SNAS**  
Sistema de Registro Mensal de Atendimentos  
? A A A

MDS.gov.br Tipo de Unidade Relatórios Carregar Arquivo XML Exportar Arquivo CSV Período CRAS Sair

Início 01/2021 Final 07/2022 Filtar

**FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS (Agregado)**

Mês e Ano de Referência de : 01/2021 à 07/2022

Nome da Unidade: CRAS SANTO ANTONIO Número da Unidade 21033003575

Endereço: RUA AMAPA 487 - SANTO ANTONIO

Município: CODO UF: MA

**Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF**

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF		
	Total	Media
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	4.637	244,05
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	117	6,16

B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF no mês de referência		
	Total	Media
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	53	2,79
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	60	3,16
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	1	0,05
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	41	2,16
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	0	0,00
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	1	0,05

## SNAS

Sistema de Registro Mensal de Atendimentos

? A A A

MDS.gov.br

Tipo de Unidade Relatórios Carregar Arquivo XML Exportar Arquivo CSV Período CRAS Sair

Início 01/2021 Final 07/2022 Filtar

### FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS (Agregado)

Mês e Ano de Referência de : 01/2021 à 07/2022	
Nome da Unidade: CRAS km 17	Número da Unidade 21033035419
Endereço: AVENIDA MOISES REIS 00 - KM 17	
Município: CODO	UF: MA

#### Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total	Média
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	4.615	242,89
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	241	12,68

B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês de referência	Total	Média
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	151	7,95
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	150	7,89
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	7	0,37
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	28	1,47
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	16	0,84
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	1	0,05

## SNAS

Sistema de Registro Mensal de Atendimentos

? A A A

MDS.gov.br

Tipo de Unidade Relatórios Carregar Arquivo XML Exportar Arquivo CSV Período CRAS Sair

Início 01/2021 Final 07/2022 Filtar

### FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS (Agregado)

Mês e Ano de Referência de : 01/2021 à 07/2022	
Nome da Unidade: CRAS CODO NOVO	Número da Unidade 21033003563
Endereço: RUA DO PORAJUE 1820 - CODO NOVO	
Município: CODO	UF: MA

#### Bloco I - Famílias em acompanhamentos pelo PAIF

A. Volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF	Total	Média
A.1. Total de famílias em acompanhamento pelo PAIF	10.668	561,47
A.2. Novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF durante o mês de referência	852	44,84

B. Perfil das novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF, no mês de referência	Total	Média
B.1. Famílias em situação de extrema pobreza	380	20,00
B.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	661	34,79
B.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades	1	0,05
B.4. Famílias com membros beneficiários do BPC	190	10,00
B.5. Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	23	1,21
B.6. Famílias com crianças ou adolescentes em Serviço de Acolhimento	5	0,26

## ANEXO II

## Relatório do estado nutricional de crianças de 1 a 5 anos do Maranhão

## Relatórios do Estado nutricional dos indivíduos acompanhados por período, fase do ciclo da vida e índice

Ano: 2021 - Mês: DEZEMBRO

Fase da Vida: CRIAN| (de 1 a 5 anos)

Sexo: TODOS

ALTURA X IDADE											
Região	Código UF	UF	Código IBGE	Município	Altura Muito Baixa para a Idade		Altura Baixa para a Idade		Altura Adequada para a Idade		Total
					Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
NORDESTE	21	MA	210330	CODO	4	2.48%	12	7.45%	145	90.06%	161
<b>TOTAL ESTADO MARANHÃO</b>					<b>5.752</b>	<b>10.3%</b>	<b>5.674</b>	<b>10.16%</b>	<b>44.397</b>	<b>79.53%</b>	<b>55.823</b>
<b>TOTAL REGIÃO NORDESTE</b>					<b>27.004</b>	<b>7.97%</b>	<b>24.949</b>	<b>7.36%</b>	<b>286.883</b>	<b>84.67%</b>	<b>338.836</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>					<b>55.664</b>	<b>6.96%</b>	<b>56.163</b>	<b>7.02%</b>	<b>688.282</b>	<b>86.02%</b>	<b>800.109</b>

Versão 3.0

[Ministério da Saúde © 2022. Secretaria de Atenção Primária à Saúde](#)

## Relatórios do Estado nutricional dos indivíduos acompanhados por período, fase do ciclo da vida e índice

Ano: 2021 - Mês: DEZEMBRO

Fase da Vida: CRIAN| (de 1 a 5 anos)

Sexo: TODOS

PESO X IDADE													
Região	Código UF	UF	Código IBGE	Município	Peso Muito Baixo para a Idade		Peso Baixo para a Idade		Peso Adequado ou Eutrófico		Peso Elevado para a Idade		Total
					Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
NORDESTE	21	MA	210330	CODO	8	4.97%	11	6.83%	135	83.85%	7	4.35%	161
<b>TOTAL ESTADO MARANHÃO</b>					<b>1.332</b>	<b>2.39%</b>	<b>3.226</b>	<b>5.78%</b>	<b>47.488</b>	<b>85.06%</b>	<b>3.782</b>	<b>6.77%</b>	<b>55.828</b>
<b>TOTAL REGIÃO NORDESTE</b>					<b>7.926</b>	<b>2.34%</b>	<b>12.007</b>	<b>3.54%</b>	<b>285.593</b>	<b>84.28%</b>	<b>33.322</b>	<b>9.83%</b>	<b>338.848</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>					<b>15.253</b>	<b>1.91%</b>	<b>26.468</b>	<b>3.31%</b>	<b>687.328</b>	<b>85.9%</b>	<b>71.087</b>	<b>8.88%</b>	<b>800.136</b>

Versão 3.0

[Ministério da Saúde © 2022. Secretaria de Atenção Primária à Saúde](#)

## Relatórios do Estado nutricional dos indivíduos acompanhados por período, fase do ciclo da vida e índice

Ano: 2021 - Mês: DEZEMBRO

Fase da Vida: CRIAN| (de 1 a 5 anos)

Sexo: TODOS

PESO X ALTURA																	
Região	Código UF	UF	Código IBGE	Município	Magreza acentuada		Magreza		Peso Adequado ou Eutrófico		Risco de sobrepeso		Sobrepeso		Obesidade		Total
					Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
NORDESTE	21	MA	210330	CODO	18	11.25%	14	8.75%	110	68.75%	10	6.25%	1	0.63%	7	4.38%	160
<b>TOTAL ESTADO MARANHÃO</b>					<b>2.172</b>	<b>3.9%</b>	<b>2.078</b>	<b>3.73%</b>	<b>35.425</b>	<b>63.64%</b>	<b>7.408</b>	<b>13.31%</b>	<b>3.487</b>	<b>6.26%</b>	<b>5.098</b>	<b>9.16%</b>	<b>55.668</b>
<b>TOTAL REGIÃO NORDESTE</b>					<b>10.150</b>	<b>3%</b>	<b>10.880</b>	<b>3.22%</b>	<b>204.119</b>	<b>60.41%</b>	<b>54.062</b>	<b>16%</b>	<b>26.088</b>	<b>7.72%</b>	<b>32.604</b>	<b>9.65%</b>	<b>337.903</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>					<b>20.051</b>	<b>2.51%</b>	<b>23.959</b>	<b>3%</b>	<b>501.713</b>	<b>62.9%</b>	<b>128.965</b>	<b>16.17%</b>	<b>57.178</b>	<b>7.17%</b>	<b>65.772</b>	<b>8.25%</b>	<b>797.638</b>

Versão 3.0

[Ministério da Saúde © 2022. Secretaria de Atenção Primária à Saúde](#)