

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE, ECONOMIA E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

LUDMILA LUÍSA TAVARES E AZEVEDO

**O ESTADO SOBRE A MESA: INSEGURANÇA ALIMENTAR NO
BRASIL E EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA NO PERÍODO
RECENTE**

BRASÍLIA

2023

LUDMILA LUÍSA TAVARES E AZEVEDO

**O ESTADO SOBRE A MESA: INSEGURANÇA ALIMENTAR NO
BRASIL E EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA NO PERÍODO
RECENTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientadora Prof. Dra. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

BRASÍLIA

2023

“Os ingredientes da paz são o pão e o amor.”

Josué de Castro

“Não é que eu faça questão de ser feliz, eu só queria que parassem de morrer de fome a um palmo do meu nariz.”

Humberto Gessinger

AGRADECIMENTOS

O fim deste ciclo não teria sido possível sem o apoio de muitas pessoas e instituições, e é com grande satisfação que dedico este espaço para expressar minha sincera gratidão. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Capes, pelo financiamento da maior parte deste processo, e à UnB, por proporcionar um ambiente vasto de conhecimento e oportunidades.

Gostaria de expressar minha imensa gratidão à minha orientadora, a quem chamo carinhosamente de Lourdinha, por toda a competência, paciência e cuidado dedicados à orientação deste trabalho. Sem sua orientação e acolhimento, todo o processo teria sido consideravelmente mais difícil.

Agradeço ao Professor Niemeyer por ter apresentado o tema com um olhar crítico e cuidadoso enquanto orientador de mestrado, por todo o aprendizado enquanto meu professor, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação, por aceitar o convite de compor a banca de defesa e pela amizade.

Agradeço à Professora Adriana Amado pelas disciplinas que ministrou, fundamentais para o primeiro capítulo deste trabalho, pelo carinho e inspiração, pelas contribuições na qualificação e por aceitar compor a banca de defesa da tese. Agradeço à Professora Ana Rosa por aceitar avaliar este trabalho e à Professora Andrea Cabello pelas contribuições na banca de qualificação.

Estendo minha gratidão a todos os demais professores, servidores e colegas da Faculdade de Administração em Economia da UnB, em especial à Professora Daniela Freddo, que sempre foi extremamente generosa, cuidadosa e prestativa.

De maneira genuína, gostaria de agradecer aos amigos que fiz ao longo deste percurso e que levo comigo. Vocês foram um suporte valioso em todo esse processo. Obrigada, Lorena, Rafael, Vinícius, Thamirys e Clarice.

Aos meus colegas da Diretoria de Convênios e Congêneres da Secretaria de Justiça e Cidadania sou grata pelo acolhimento e companheirismo.

À minha mãe Divina e ao meu pai Celestino, agradeço não apenas por todas as condições materiais para essa jornada, mas por introduzirem desde cedo o amor ao conhecimento e a empatia ao próximo. Aos meus irmãos Igor, Sofia e Pedro, aos meus cunhados Isabela, Marcos e Igor e aos meus sogros seu Marcos e dona Rosa pela torcida incondicional. À Bruna por se fazer presente em cada uma das etapas dessa trajetória, mesmo que de longe.

Agradeço a todos os meus familiares, tios, tias, primos e primas, pelo amor, pela torcida e pela paciência e a minha avó Irany, pelo exemplo. Agradeço especialmente à dindinha

Rosinei, tio Welton, tio Osmar, tia Cina e minhas primas Luísa, Juliana, Jackeline e Maria Luiza por terem me acolhido em seus lares com tanto carinho, tornando o início desse processo muito mais simples.

Aos meus sobrinhos Ana Luísa, Marina e Pedro, e à Paçoca, agradeço por presentearem minha vida com as suas durante essa jornada. A chegada de vocês foi fonte de alegria e refrigério em momentos difíceis.

Por fim, agradeço ao Iago, meu grande amor e alicerce. Seu incentivo e suas constantes demonstrações de amor, apoio e compreensão foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Cada conquista que alcancei é também sua.

Ebenézer!

RESUMO

A questão de que se ocupa o presente estudo reside em identificar qual o papel do Estado para mitigar o problema da insegurança alimentar, tanto em períodos regulares como em situações críticas. Assim, o objetivo geral desta tese é entender como as políticas de insegurança alimentar estão condicionadas pelas políticas de Estado e regulação em países da América Latina. Analisaremos especialmente o caso brasileiro, avançando a análise para o período da pandemia. Para tanto, delimitaremos dentro do campo macroeconômico como as principais correntes de pensamento compreendem o papel do Estado e do mercado; como são determinados o emprego e a renda em uma economia de mercado; e como interpretam o problema da segurança alimentar.

Palavras-chave: segurança alimentar; Brasil; América Latina; Estado.

ABSTRACT

This study analyzes the role of the State and its responsibility on the issue of food insecurity, both in regular periods and in critical situations. Thus, the general objective of this thesis is to understand how food insecurity policies are conditioned by State policies and regulation in Latin American countries. We will especially analyze the Brazilian case, advancing the analysis to the period of the pandemic. For this purpose, this case study will delimit, within the macroeconomic field, how the main lines of thought understand the role of the State and the market; how employment and income are determined in an Economy and how the problem of food insecurity is faced.

Key words: food security; Brazil; Latin American; state

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Compilado de resultados para a segurança alimentar no Brasil 2000-2019	102
Tabela 2 – Cronologia das pandemias conhecidas	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Módulo de Pesquisa de Escala de Experiência em Insegurança Alimentar FIES-FAO	53
Quadro 2 - Tipos de políticas públicas por dimensão da SAN.....	66
Quadro 3 - Elementos relacionados ao alimento e suas características de excludibilidade-subtrabilidade	72
Quadro 4 - Resumo de Política econômica de países da América Latina	81
Quadro 5 – Esquema de compatibilidade entre o Index of Economic Freedom e o Índice de ortodoxia.....	83
Quadro 6 - O Direito à Alimentação nos países da América Latina	86
Quadro 7 - Governos classificados como onda rosa.....	91
Quadro 8 - Crises, respostas e resultados da política alimentar nos últimos 70 anos	160

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de Ortodoxia para países da América Latina – Média (2000-2019)	85
Gráfico 2 - Variação de pessoas com subnutrição, índice de ortodoxia e PIB per capita em governos da América Latina que participaram e que não participaram da Onda Rosa.....	92
Gráfico 3 – Prevalência de subnutrição (%) – média trianual	103
Gráfico 4 - Orçamento real pago à Companhia Nacional De Abastecimento – CONAB (milhões de reais em valores de outubro/2022).....	104
Gráfico 5 – Estoque de alimentos em toneladas - arroz em eixo secundário	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Focalização e universalismo, países da OCDE	16
Figura 2 – Escolas de pensamento na macroeconomia	23
Figura 3 Esquema resumo Lei de Say, TQM e papel do Estado na ortodoxia.....	34
Figura 4- Gravidade da insegurança alimentar ao longo de uma escala contínua de gravidade	54
Figura 5 - Desnutrição e obesidade por países e regiões.....	55
Figura 6 - Visão da Sindemia Global	56
Figura 7- Estrutura conceitual dos sistemas alimentares para dietas e nutrição.....	57
Figura 8- Elevação dos preços dos alimentos em porcentagem desde fevereiro de 2020-julho de 2021	164

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – ESTADO E MERCADO: DIFERENTES CONCEPÇÕES E PRESCRIÇÕES ECONÔMICAS	15
1.1. ORTODOXIA E HETERODOXIA ECONÔMICAS	18
1.2. ESCOLA NOVO-CLÁSSICA E NOVO-KEYNESIANA: O PAPEL DO ESTADO PARA A ORTODOXIA	24
1.2.1 O MODELO CLÁSSICO – SÍNTESE NEOCLÁSSICA DO PENSAMENTO DE KEYNES E MONETARISTAS	25
1.2.2 NOVOS-CLÁSSICOS	26
1.2.3 NOVOS-KEYNESIANOS	30
1.3. ESCOLA PÓS-KEYNESIANA	35
1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
CAPÍTULO 2 – INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL X DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	47
2.1. INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	48
2.1.1. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO	48
2.1.2. AS VÁRIAS DIMENSÕES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR	51
2.2. AS TRANSFORMAÇÕES E CONTRADIÇÕES DO ATUAL SISTEMA ALIMENTAR	56
2.2.1. PREÇO DOS ALIMENTOS	63
2.3. POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: ACESSO, DISPONIBILIDADE, UTILIZAÇÃO E ESTABILIDADE	66
2.3.1. ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E BEM COMUM COMO GUIA MORAL PARA DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	68
2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS ECONÔMICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA – POLÍTICAS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA, DE ESTADO E DE GOVERNO	77
3.1. ANÁLISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA	77
3.2.1. POLÍTICAS DE PRIMEIRA ORDEM	78
3.2.2. POLÍTICAS DE SEGUNDA ORDEM	86
3.2.3. POLÍTICAS DE TERCEIRA ORDEM	89
3.2. ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO	93
3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117

ANEXO 1 – METODOLOGIA DO ÍNDICE DE LIBERDADE ECONÔMICA	131
APÊNDICE 1 – GOVERNOS ONDA ROSA	148
APÊNDICE 2 - ÍNDICE DE ORTODOXIA	155
APÊNDICE 3 - A PANDEMIA DA COVID-19	157

INTRODUÇÃO

A fome, em suas variadas dimensões, e, conseqüentemente, a insegurança alimentar são questões humanitárias fundamentais. A FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) já entende a subnutrição como parte de um problema estrutural de nível global. Mesmo assim, há disputa política tanto pelo entendimento como pelas vias de superação do problema.

Esta tese se preocupa em analisar quais as visões de economia política que inspiram tal disputa, tanto no entendimento do problema da fome, quanto nas soluções propostas para mitigar o problema da insegurança alimentar.

Essas visões têm como base diferentes teorias econômicas que inspiram os governos. Nem sempre, porém, as políticas econômicas respondem às matrizes teóricas que inspiraram aqueles que as conceberam, seja pela necessidade de resolver crises, seja em razão de pressões sociais para a solução de problemas específicos da conjuntura. Ainda assim, é possível identificar os traços dominantes dos pensamentos econômicos nas diretrizes de política, nas prioridades e evoluções das mesmas. Identificar esses traços em políticas de tratamento da insegurança alimentar é, pois, o objetivo desta tese. Para tanto é preciso, antes de tudo, destacar o que diferencia o papel do Estado nas várias teorias econômicas, de forma a identificar e relacionar as matrizes teóricas que inspiraram de forma dominante as políticas contra a insegurança alimentar analisadas.

O papel do Estado acha-se circunscrito às percepções sobre o funcionamento de economias de mercado, especialmente na determinação do emprego e da renda, dos quais depende a insegurança alimentar. Almeida Filho e Ortega (2010) lembram a existência de hierarquia entre as políticas existentes dentro do aparelho do Estado, as quais são ordenadas de acordo com interesses vinculados às forças sociais.

De acordo com os autores, em primeira ordem estão as funções de regulação econômica, enquanto em uma segunda ordem se encontram as políticas de Estado e em terceira, as políticas de Governo – estas muito associadas às condições particulares de cada administração. As políticas de regulação econômica tendem a absorver a concepção dominante sobre o papel do mercado e do Estado, e entendê-las requer uma revisão das várias vertentes econômicas. Na atualidade, quando o neoliberalismo é a forma tomada pelo capitalismo, a forma de regulação dominante é a que privilegia o papel do mercado como regulador econômico e a estabilidade

de preços como fundamental para que ele funcione bem. Entender isso nas visões teóricas dos seus defensores e críticos é importante.

Em seguida, é preciso retomar a hierarquia mencionada por Almeida Filho e Ortega (2010). Com base nessa hierarquia, é possível auferir o grau de importância dos objetivos e metas das políticas públicas, para responder sobre limitações estruturais do funcionamento da sociedade, sustentando e regulando o “processo de acumulação de capital” (p. 65). A política de regulação pode ser até certo ponto relativizada pelas políticas de Estado, que concebem não apenas as prioridades elencadas pelos governos, mas o conjunto de instituições estatais e a concepção de país que elas refletem. Em particular, elas tendem a apresentar embates entre as funções que visam regular a economia, por vezes privilegiando a mencionada estabilidade, em outras avançando no desenvolvimento e equidade social.

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em geral, se encontram ainda na terceira ordem: a de políticas de governo e, por isso, além de subordinadas e vulneráveis à necessidade de sucesso das políticas hierarquicamente superiores, têm sua continuidade ameaçada pela mudança de orientação política ou embates sociais, visto que políticas específicas de SAN são mais relevantes em governos que reconhecem que as políticas universais e setoriais de saúde, educação e segurança social não são suficientes para possibilitar que a população apresente coesão social e condições mínimas de sobrevivência.

É certo que nem sempre a teoria econômica se relaciona com a prática da política econômica, mesmo quando a sua vertente teórica é anunciada pelos seus responsáveis. Polany (2021), por exemplo, conforme lembram Dardot e Laval (2017), menciona que argumentos utilitaristas foram responsáveis por numerosas limitações à propriedade privada, ainda que esta seja o objeto de defesa dos teóricos da utilidade marginal. Outro exemplo citado é o de Walras (1892) pregando a nacionalização das terras pelo Estado para abolir o poder nefasto dos poderes fundiários feudais. Ainda assim, consideramos que é possível diferenciar prioridades ligadas às visões políticas distintas, inspiradas por teorias econômicas diferentes.

Dessa forma, o objetivo geral desta tese é analisar como diferentes países da América Latina, com diferentes conduções econômicas, têm avançado no combate à insegurança alimentar, analisando especialmente o caso brasileiro. Para tanto, delimitaremos dentro do campo macroeconômico como as principais correntes de pensamento compreendem o papel do Estado e do mercado; como são determinados o emprego e a renda em uma economia de mercado; e como interpretam o problema da segurança alimentar. Destas visões depende a forma de tratá-la. Dada essa leitura conceitual, averiguaremos os efeitos da orientação

ideológica das equipes de governo sobre as políticas públicas que atuam em uma das quatro dimensões da segurança alimentar, a saber: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

A hipótese básica é de que em governos que entendem que o mecanismo de mercado é eficiente e por si só é capaz de determinar níveis adequados de emprego e renda, as políticas públicas para segurança alimentar deverão seguir políticas que visam à solução da fome via mercado, a exemplo de políticas de microcrédito ou políticas de renda mínima, e mesmo assim, de maneira limitada, deixando espaço maior para o mercado regulador. À medida em que os responsáveis pelas políticas econômicas se afastam da leitura ortodoxa do problema, as prescrições começam a ser mais diretas e orientadas, com forte atuação estatal, visto que partem de visões econômicas que apreendem as dificuldades da regulação pelo mercado e pregam então papéis mais ativos para o Estado.

Ainda que a tônica geral e, portanto, as políticas de regulação sejam neoliberais nos períodos analisados, é possível analisar ilhas de diferenciação provocadas, por exemplo, pelos governos mais à esquerda que caracterizaram a Onda Rosa na América Latina. É possível ainda verificar situações de crise, como a da pandemia, que pedem a ação estatal mesmo quando os governos têm inspiração fortemente neoliberal. Mesmo neste último caso, porém, é importante verificar a orientação de política SAN: se limitará às questões de crédito e renda mínima, ou será mais extensa em duração e recursos e estratégias de ação.

À vista disso, os objetivos específicos propostos nesta tese são: a) buscar a leitura do funcionamento das economias de mercado para diferentes escolas econômicas, especialmente no que diz respeito à determinação do emprego e da renda; b) elencar as prescrições de política econômica para cada vertente e, por sua vez, o papel do Estado; c) apresentar os conceitos relevantes a respeito de segurança alimentar; d) compreender as nuances do fenômeno da insegurança alimentar, o distinguindo de pobreza; e) identificar o caráter mais ou menos pró mercado ou pró Estado dos governos de países selecionados e verificar o grau de insegurança alimentar dos mesmos, com destaque para a situação do Brasil.

A tese se organiza então em três capítulos após esta Introdução. No primeiro, serão expostas e discutidas as diferentes visões sobre Estado e Mercado nas teorias econômicas. No segundo, o problema da insegurança alimentar é apresentado e discutido, mostrando sua importância apesar do direito humano à alimentação adequada. No terceiro, analisaremos, de forma comparativa, o grau de ortodoxia e insegurança alimentar em países selecionados da América Latina, com ênfase na análise do Brasil.

CAPÍTULO 1 – ESTADO E MERCADO: DIFERENTES CONCEPÇÕES E PRESCRIÇÕES ECONÔMICAS

“as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso”
John Maynard Keynes

As consequências da insegurança alimentar recaem sobre o indivíduo e seu bem-estar físico, mental e social, mas seus determinantes estão circunscritos à forma como os domicílios acessam os alimentos (quantidade, qualidade e certeza). Esse acesso, por sua vez, é subordinado a determinantes locais, que são subjugados a determinantes regionais, nacionais e globais (FAO, 2014).

Apesar das ferramentas de regulação social não serem de exclusividade do Estado, dada a importância de demais instituições e da sociedade civil organizada, as políticas que alcançam a segurança alimentar estão circunscritas ao debate sobre o papel do Estado na economia. Assim, considerando que a adoção de políticas específicas para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) parte do entendimento de que as políticas sociais de saúde, educação e segurança social são insuficientes para possibilitar que a população goze de coesão social e condições mínimas de sobrevivência (SANTIAGO; ALMEIDA FILHO, 2014), é necessário entender os fatores-chave que determinarão a direção escolhida por cada governo.

A ordem econômica mundial, que passou pela era dourada do keynesianismo, com forte intervenção estatal (políticas fiscal, monetária e social expansionistas e planejamento estatal) entre 1944-1970¹, rompeu-se a partir dos limites impostos pelo seu sucesso², restaurando o ideal liberal e conservador, com questionamento das políticas de proteção social e intervenção econômica, bem como posicionando o controle inflacionário como questão prioritária.

A austeridade, para restaurar os padrões políticos e de acumulação, ao impor a disciplina social é uma das respostas. Assim, a teoria neoclássica volta como base teórica para o

¹ Esse período decorreu de respostas ao colapso do liberalismo, que levou a emergência de regimes como o fascismo, comunismo, crise de 1929 e fim do padrão-ouro.

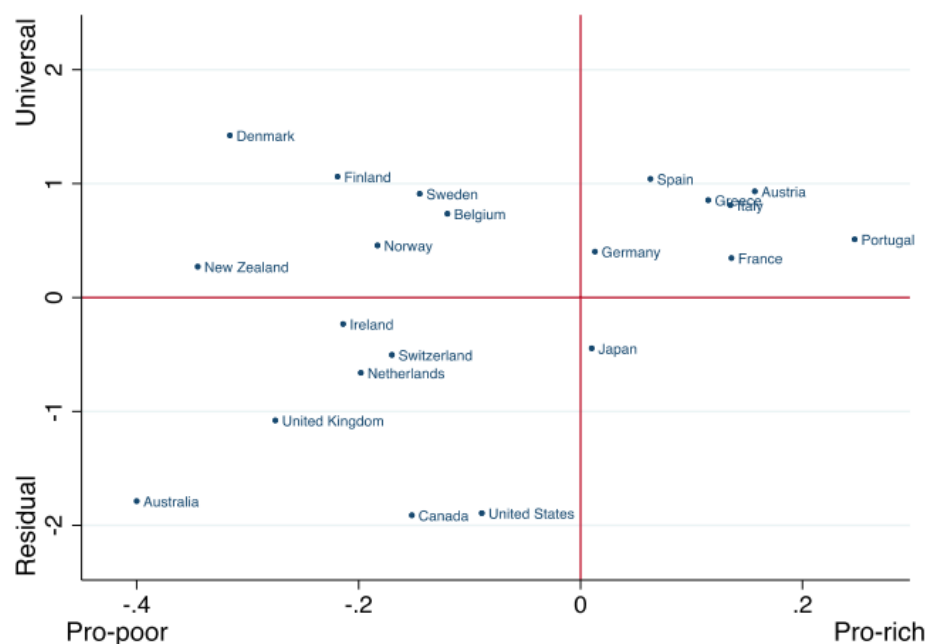
² O sucesso do keynesianismo pode ser atrelado aos ganhos econômicos, à política internacional e às relações trabalhistas. Esses pontos fortes, entretanto, levaram ao colapso dessa forma de acumulação, visto que o sucesso econômico levou ao crescimento das finanças internacionais, e essa acumulação financeira levou à desregulação do capital financeiro. A política internacional se desestabilizou com o aumento da financeirização, que levou a erosão da hegemonia dos EUA, com outros países buscando estratégias de desenvolvimento, criando um sistema internacional instável. Do lado das relações trabalhistas, o pleno emprego levou ao aumento do poder de barganha dos trabalhadores, que protagonizam revoltas antissistema nos anos 60. A resposta a essas revoltas e demandas por parte do capital é a redução do controle gerencial sobre o trabalho e a reprodução social (CLARKE, [S.d.]).

funcionamento do Estado nesse novo contexto, onde emerge o conservadorismo e liberalismo em um ambiente em que o desenvolvimentismo colapsava. Com a ideia de livres mercados e da necessidade de políticas fiscal, monetária e salarial restritivas, a ortodoxia econômica se coloca como resposta teórica aos problemas econômicos concretos, que residem em como determinar a produção, alocação e distribuição da riqueza. Nesse sentido, o papel prioritário do Estado é produzir um ambiente estável, com controle inflacionário e de gastos públicos, para que o mecanismo de mercado responda às demandas da sociedade.

Nesse novo paradigma, as políticas sociais, em especial, desde a última década do século passado, sofreram impactos enormes. Na literatura de política social é comum definir essa passagem como a focalização e precarização das políticas públicas, com desresponsabilização do Estado e crescimento do terceiro setor. Numa aproximação, poderíamos dizer que a focalização parte da leitura ortodoxa da economia, enquanto as políticas públicas da era dourada do capitalismo, com forte presença estatal, de uma leitura heterodoxa.

Do ponto de vista científico, essas categorias são muito mais amplas e complexas. Para Jacques e Noël (2020), tanto o universalismo como a focalização são duas vertentes, com prós e contras do Estado de Bem-estar Social, e o conceito antagônico ao universalismo é o residualismo e não uma política focalizada pró-pobre. Assim, para os autores, há quatro categorias que surgem da combinação universalismo/residualismo e outra no eixo pró-pobre/pró-rico, conforme a figura abaixo:

Figura 1– Focalização e universalismo, países da OCDE



Fonte: Jacques; Noël (2020)

De acordo com essa análise, enquanto países como a Finlândia, Dinamarca, Espanha e França possuem um Estado de Bem-Estar Social amplo, o que os configura dentro do universalismo, os países nórdicos apresentam uma política social mais eficiente por ser pró-pobre, enquanto a França e a Espanha possuem uma política que, apesar de dispendiosa do ponto de vista do tamanho do Estado, é pró-rico.

Por sua vez, Austrália, EUA e Japão são exemplos de uma política residualista, os dois primeiros são mais eficientes em serem pró-pobres, e o Japão, menos, por ser pró-rico. Essa relação pró-pobre ou pró-rico vem de acordo com os ganhadores do sistema social: se é um sistema que redistribui riquezas ou as concentra, com pensões e transferências generosas de renda para pessoas que estão em idade de trabalho em boa posição social.

Dessa maneira, nesta tese, o que importa para contribuir para a superação da insegurança alimentar não é um sistema universal puro e simples, mas um sistema universal cujas ações buscam atingir de maneira eficiente as camadas mais vulneráveis da população, promovendo redistribuição e equidade, preferencialmente atrelado a uma política de desenvolvimento das forças produtivas e fortalecimento do mercado de trabalho e do *ethos* da alimentação como bem público.

Para estrear essa discussão sobre o papel do Estado na economia, abordaremos as correntes econômicas que disputam território dentro do arcabouço legal da estrutura do Estado, mostrando exatamente como o desenvolvimento da Ciência Econômica evoluiu desde a Revolução Keynesiana até os dias atuais, sempre buscando responder questões concretas. De acordo com Milonakis e Fine (2009), a teoria econômica dominante atual possui uma natureza a-histórica e antissocial, com alto grau de abstracionismo e distanciamento das demais ciências sociais, levando, por vezes, a uma incompatibilidade do avanço da teoria econômica e das práticas de condução econômica. A este respeito, entendemos que a exemplo dos tipos ideais de líderes elencados por Weber (2011), não existem tipos puros de condução de política ou regulação econômica, visto que estas têm caráter muito mais pragmático.

Neste capítulo, trataremos em grandes linhas das diferentes visões sobre a função do Estado dentro da literatura econômica, pontuando o contexto histórico da formação desses desenhos teóricos e suas raízes em hipóteses e princípios básicos específicos. Para tanto, classificamos as teorias econômicas em ortodoxas ou heterodoxas e começamos definindo-as e demonstrando como e por que implicam em visões diferentes sobre a necessidade e o nível de atuação do Estado na economia.

1.1. Ortodoxia e heterodoxia econômicas

Na ciência econômica há uma grande pluralidade de escolas de pensamento que podem ser classificadas como ortodoxas ou heterodoxas, ainda que com grandes divergências dentro de cada um desses campos. Considerando que há vários critérios e marcos teóricos considerados relevantes para esta classificação, adotaremos a classificação enunciada por Mollo (2004), que avalia as escolas como ortodoxas ou heterodoxas, a partir da aceitação ou não da Lei de Say e da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM). Segundo Mollo (2004), ortodoxo, segundo o dicionário, é aquele que aceita a doutrina dominante, enquanto heterodoxo nega tal doutrina. Na história do pensamento econômico, a doutrina dominante sempre aceitou a Lei de Say e a TQM, razão pela qual sua aceitação, em qualquer tempo, é considerada por Mollo ortodoxa, enquanto sua negação significa uma teoria heterodoxa.

A razão pela qual o uso desta classificação é interessante aqui, é que a aceitação da Lei de Say e da TQM implica ver o Estado como desnecessário ou nocivo, enquanto sua negação impõe papéis importantes para o Estado.

De fato, a atuação estatal caminha entre desnecessária e nociva para os novo-clássicos, ou necessária, mas tópica, disciplinada pelo respeito aos mercados, para os novos keynesianos. Por outro lado, no campo heterodoxo, para os pós-keynesianos, um Estado forte é *conditio sine qua non* de uma economia capitalista dotada de desempenho funcional.

A Lei de Say parte do pressuposto de que toda a renda criada na produção, ao remunerar os fatores de produção (com salários o trabalho, com juros e lucro o capital e com rendas fundiárias e aluguéis a terra), retorna ao sistema na forma de gastos com os bens e serviços produzidos. É o chamado fluxo circular da renda, por meio do qual o fluxo real de bens, serviços e fatores de produção repercute nos fluxos monetários.

Essa ideia, que foi nomeada lei e sumariada em “toda oferta cria sua própria demanda”³, vem do capítulo 15 – Os Mercados, do Livro I de o *Tratado de Economia Política* de Jean-

³ Existem três maneiras possíveis de interpretação: entender que Say se referia ao sentido contábil, que nada mais é do que um truísmo que afirma que tudo que foi vendido, foi comprado; sentido estrito, que afirma que oferta e demanda agregada são idênticas, baseada na concepção de moeda defendida por Say, com foco nas funções unidade de conta e meio de troca, onde, por consequência, são impossíveis crises de superprodução; e o sentido lato, em que a situação de igualdade de oferta e demanda é a situação de equilíbrio, levando apenas a uma igualdade ocasional. Enquanto Schumpeter e Blaug entendem o sentido lato, Keynes e Lange acreditam no sentido estrito (DAMICO, 1985). Nesta tese, enfatizaremos o sentido estrito com foco na neutralidade da moeda, visto que mais do que a lei em si mesma e o que Say realmente quis dizer, o relevante são suas consequências e prolongamentos, que levaram desde a rejeição do mercantilismo bulionista e protecionista até as defesas das atuais escolas ortodoxas de que a ordem econômica natural justifica a abstenção do Estado para determinação do equilíbrio global, mesmo que ocorra apenas a longo prazo.

Baptiste Say, escrito em 1803. A Lei de Say, mais do que expressar uma tautologia ou um equilíbrio contábil, expressa a ideia da existência do equilíbrio geral do sistema econômico capitalista. Com produtores, consumidores e trabalhadores livres, podendo determinar livremente a produção, exprimir suas preferências e escolher suas profissões, os desequilíbrios possíveis são apenas parciais e temporários. Portanto, a lei expressa a tendência do capitalismo a um equilíbrio dinâmico, onde a superprodução geral é impossível (SAY, 1986; TAPINOS, 1986).

Essa teoria parte da ideia de que o circuito circular da renda não permite vazamentos, visto que a moeda é vista como meio de troca, sem fim em si mesma. Essa ideia pode ser evidenciada pelo trecho da referida obra:

Com efeito, para que deseja esse dinheiro? Não é com o propósito de comprar matérias-primas para sua indústria ou comestíveis para sua boca? **Veja que são produtos que você precisa e não dinheiro.** A soma de dinheiro que for usada na venda de seus produtos e na compra que você fizer dos produtos de um outro servirá para o mesmo uso, pouco depois, entre dois outros contratantes; será em seguida usada por outros e por outros ainda, interminavelmente: exatamente como uma carroça que, depois de transportar o produto que você vender, transportará um outro e depois um outro. Quando você vende com facilidade seus produtos, dirá que é porque os compradores não têm viaturas para levá-los? Pois bem, **o dinheiro é apenas a viatura do valor dos produtos.** Todo seu uso consiste em transportar até você o valor dos produtos que o comprador havia vendido para comprar os seus; da mesma maneira, ele transportará para aquele de que você fizer uma compra o valor dos produtos que você vender a outros (SAY, 1986, p. 138, *grifo nosso*).

Assim, nessa linha, a produção é vista como um ato “dicotômico”, que aumenta “necessariamente ao mesmo tempo e na mesma quantidade” que os bens disponíveis e o poder de compra, levando a oferta global a ser necessariamente equivalente à procura global (TAPINOS, 1986, p. 13).

Por outro lado, incentivar o consumo para provocar produção não contribui para a riqueza do país, já que o único consumo pertinente é aquele realizado com o objetivo final de satisfazer necessidades, visto que outro tipo destrói o que faz produzir. Nas palavras de Say (1986, p. 142), “Quando Napoleão exigia que se comparecesse à sua corte com roupas bordadas, causava a seus cortesãos uma perda igual, no mínimo, aos ganhos que propiciava aos bordadores”.

Para os ortodoxos, a renda que não é consumida torna-se poupança e esses fundos poupados ou são emprestados ou financiam o investimento. Ou seja, a parcela da renda (y_t) que não é consumida (c_t) é poupada (s_t) e investida ou emprestada a investidores (i_t), sendo, portanto:

$$y_t - cy_t = s_t = i_t \quad \text{equação 1}$$

Nesses termos, para neoclássicos, novos-clássicos e novos-keynesianos, pensadores ortodoxos, a poupança é a renúncia pelo consumo presente em prol de um consumo superior no futuro. De tal modo, a solução clássica vem da teoria dos fundos emprestáveis (TFE), no qual com a perfeita substitubilidade dos fatores de produção, a renda é determinada na esfera real da economia. Portanto, nessa tradição, a moeda é duplamente neutra: não afeta a renda e não determina a taxa de juros (HERSCOVICI, 2009).

A teoria dos fundos emprestáveis entende a moeda com um véu. Nesse sentido, o crédito é uma transferência de fundos da poupança depositado nos bancos para financiar o investimento, e os bancos são apenas os intermediários dessas transações. Portanto, assimila a demanda por fundos de empréstimos para o investimento, enquanto a poupança é a oferta desses fundos. Nessa perspectiva, a questão da rejeição da racionalidade do entesouramento – já que os recursos podem ser oferecidos para empréstimos recebendo uma taxa de juros – é crucial, pois é sua negação que leva a impossibilidade de vazamentos no fluxo circular da renda (MOLLO, 2004).

Se não há entesouramento, não há possibilidades de existirem crises permanentes de superprodução ou insuficiência de demanda na economia, visto que os desequilíbrios de oferta e demanda ocorrem apenas em mercados específicos, como parte do funcionamento normal dos mercados, mas não de maneira agregada. Portanto, a conclusão é de que as crises, a despeito da frequência, são acidentais e transitórias (TAPINOS, 1986).

Ao aceitar a Lei de Say, as escolas ortodoxas entendem que os mercados são reguladores, e o papel do Estado tende a ser visto como **desnecessário**. Para os novo-clássicos, o ajustamento ocorre já a curto prazo, enquanto os novos-keynesianos entendem que a rigidez dos preços ou imperfeição de mercados leva o ajuste a ocorrer apenas a longo prazo, a política econômica deve ocorrer pontualmente.

Quanto à Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), o debate é mais antigo: a economia ortodoxa, desde Hume, defende a moeda como apenas um óleo que lubrifica as engrenagens da economia, mas não faz parte da máquina e não possui especificidades. Os bulionistas contra os

anti-bullionistas e a *Currency School* contra a *Banking School*⁴ demonstram historicamente esse debate como limítrofe das escolas ortodoxas e desde ali há o conceito da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), que depois foi formalizado por Fischer com a equação de trocas.

A Teoria Quantitativa da Moeda, em suas diversas versões, pode ser expressa por

$$MV = Py \quad \text{equação 2}$$

Onde: M: meios de pagamento, V: velocidade de circulação da moeda, P: nível de preços e y: produto real.

Essa equação, entretanto, é apenas uma identidade, que para se transformar em teoria exige pressupostos. O corpo ortodoxo assume que a velocidade de circulação da moeda é estável ou previsível, o que se relaciona com o fato de que não há entesouramento de moeda e que a autoridade monetária possui controle sobre os meios de pagamento, ou seja, a moeda é exógena. Assume ainda que o aumento de M gera aumento proporcional de P, o que significa supor que a moeda é neutra porque não afeta a produção real, o que está relacionado com o suposto de pleno emprego dos fatores de produção a curto ou longo prazo. A relação inequívoca passa pela aceitação de que a moeda é apenas um meio de troca, e que, portanto, um aumento da oferta de moeda que supere a demanda transacional ótima dos agentes acarretará aumento de consumo sem que a oferta ou a capacidade de produção aumentem (moeda neutra).

A versão lockeana⁵ pura da TQM, que assumia que o valor de dinheiro é determinado única e exclusivamente pela quantidade de dinheiro em circulação, implica a identidade de Say e vice-versa. No mesmo sentido, teóricos que negam qualquer influência monetária no volume de comércio e a existência de motivos para demandar dinheiro para reserva de valor chegam à conclusão de que os níveis de preços são afetados apenas pela oferta de moeda e comprometem-se com a identidade de Say (BLAUG, 2012).

⁴ O debate entre os bullionistas e antibullionistas ocorreu na Inglaterra entre 1797 a 1825, quando a conversibilidade-ouro da moeda bancária permaneceu suspensa. Os bullionistas defendiam que valor do superior do ouro em espécie, denominado bullion, quando comparado com o ouro cunhado, demonstrava a desvalorização das notas bancárias decorrente do excesso de emissão e, portanto, defendiam a volta da conversibilidade-ouro. Os principais bullionistas foram Wheatley, Laudearle, Ricardo e Thourton e os antibullionistas Bosanquet, Boase e Trotter. O debate entre a *Currency School* e *Bank School*, por sua vez, ocorreu entre 1825 e 1865. A *Currency School*, defendida principalmente por Ricardo, Overstone e Torrens, é uma continuação dos bullionistas, com uma visão ainda mais restrita sobre a circulação monetária, defendendo que a conversibilidade-ouro das notas bancárias era insuficiente e indicavam controles relacionados ao estoque de ouro do país. A *Banking School*, por sua vez, era representada por Tooke e Fullarton. Esses debates, da mesma maneira que os modernos, estão relacionados com as visões distintas sobre a TQM e a distinção entre o lado real e monetário da economia (MOLLO, 1994).

⁵ Vê-se a TQM como $MV=Py$. Para Locke, que escreveu em 1691, havia constância da razão M/P, implicando variações estritamente proporcionais entre o estoque de dinheiro e o nível de preços (BLAUG, 2012).

De maneira geral, a TQM trata a moeda como estoque em vez de fluxo, e a velocidade de circulação da moeda (V) representa quantas vezes a moeda foi transacionada em determinado período. A velocidade agregada é determinada por instituições e hábitos, e a magnitude, pelas taxas de velocidade de circulação dos detentores de moeda individualmente. A longo prazo, é a plena capacidade da economia, determinada por forças reais como oferta de mão de obra, tecnologia e estoque de capital que define o volume de bens transacionados. Ao assumir a Lei de Say e a hipótese de que a longo prazo o produto opera em plena capacidade, a moeda torna-se neutra, e só pode trazer efeitos transitórios (a curto prazo). Como a velocidade da moeda depende de fatores institucionais, como a regularidade entre recebimentos e gastos, que é estável, ou previsível, visto que muda lentamente no tempo, mudanças de equilíbrio do nível de preços decorrem de variações do estoque de moeda. De maneira sintética, é a ideia de que a moeda não tem utilidade a não ser meio de troca e não satisfaz nenhum desejo humano, e que as decisões econômicas devem ser tomadas baseadas na quantidade real de moeda que leva a moeda ter seus efeitos neutralizados (CARVALHO, 2007).

Para Friedman (2018, p.3, *tradução nossa*),

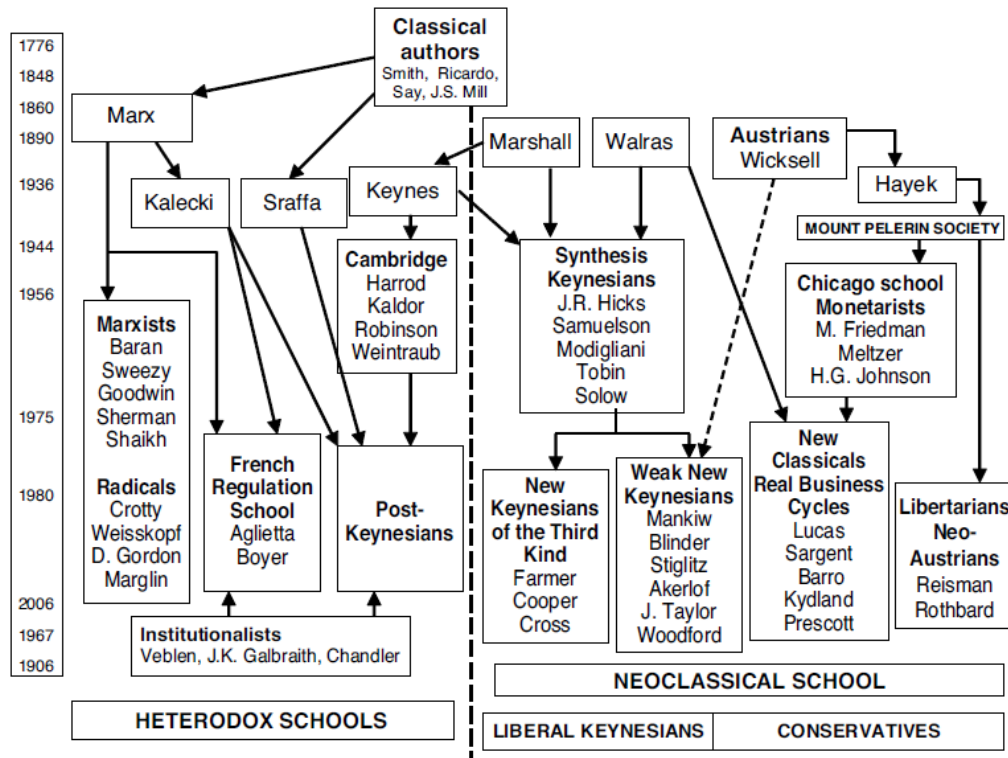
A teoria quantitativa não é, no entanto, uma tautologia. No nível analítico, há muito que se analisar sobre os fatores que determinam a quantidade de dinheiro que a comunidade deseja reter; em um nível empírico, tornou-se cada vez mais generalizado que mudanças nos saldos reais desejados (na demanda por dinheiro) tendem a prosseguir lenta e gradualmente ou são o resultado de eventos desencadeados por mudanças anteriores na oferta, enquanto, ao contrário, mudanças substanciais na oferta de saldos nominais pode e frequentemente ocorre independentemente de quaisquer mudanças na demanda. A conclusão é que mudanças substanciais nos preços ou na renda nominal são quase sempre o resultado de mudanças na oferta nominal de moeda.

Nesse sentido, ao aceitar a TQM, a ortodoxia entende a atuação estatal como **nociva**, visto que pode controlar a quantidade de moeda (moeda vista como exógena) – não o fazendo e buscando reduzir o desemprego, causa inflação, porque a moeda é considerada neutra.

Portanto, com aceitação da TQM e da Lei de Say, a ortodoxia do pensamento econômico vê uma dicotomia ou separação entre a economia real e a economia monetária. De tal modo, o conceito de neutralidade da moeda, que é a incapacidade da moeda de influenciar as variáveis reais da economia, mesmo que só a longo prazo, é um conceito fundamental. Contudo, além da questão da neutralidade da moeda, a endogeneidade da moeda é basilar. De forma abrangente, endógena seria a moeda criada em função de pressões do ciclo de negócios ou de pressões internas da economia, e não apenas definida por uma autoridade monetária sem impactos diretos das pressões internas ao funcionamento da economia (MOLLO, 2004).

Pelo fluxograma abaixo, Lavoie (2009)⁶ posiciona historicamente as escolas macroeconômicas, sendo que as que trataremos nesta tese, por sua maior representatividade nas controvérsias de agenda pública, são os novo-clássicos, novo-keynesianos e pós-keynesianos, sendo apenas o último grupo pertencente à heterodoxia do pensamento econômico.

Figura 2 – Escolas de pensamento na macroeconomia



Fonte: Lavoie (2009, p. 3).

Com a assunção da racionalidade do entesouramento, a quantidade de moeda transacionada na economia não pode mais ser determinada pela autoridade monetária, visto que há adição de um elemento imprevisível. Essa instabilidade na demanda por moeda torna a velocidade de circulação instável, incapaz de ser controlada pelo Banco Central, que, ao perder o controle, também perde a responsabilidade única pela inflação. Do mesmo modo, com o entesouramento, a moeda ganha capacidade de impactar a economia real. Com moeda

⁶ Lavoie (2009) não utiliza o mesmo critério aqui adotado de distinção de heterodoxia e ortodoxia. O autor considera que a distinção é realizada por quatro categorias metodológicas: metodologia instrumentalista, individualismo metodológico, racionalidade substantiva ilimitada e uma economia baseada em trocas de mercadorias escassas como características de escolas ortodoxas e, por outro lado, a heterodoxia enfatiza o realismo, o organicismo (visão holística), racionalidade processual e economia monetária da produção. Ainda, acrescenta a visão política ortodoxa, baseada em mercados livres e heterodoxos por intervenção do Estado. Apesar do critério não ser aceitação ou não da Lei de Say e da TQM, a divisão das escolas e as conclusões são as mesmas.

entesourada, há perda de capacidade de aquisição de mercadorias produzidas, restringindo a continuidade da produção. Por outro lado, a ortodoxia, ao rejeitar o entesouramento, considera a demanda por moeda basicamente para fins transacionais. Essa demanda é estável ou previsível, o que permite que a autoridade monetária controle a oferta monetária, tornando-a responsável pela inflação. De outro lado, sem entesouramento não há vazamentos no fluxo circular da renda, tornando a moeda incapaz de afetar as variáveis reais (MOLLO, 2004).

Portanto, é a existência do entesouramento e de sua racionalidade e, por conseguinte, a rejeição dos pressupostos da TQM e da Lei de Say, que determinam o campo heterodoxo, que entende que o mercado não atua para o equilíbrio nem pleno emprego e, por isso, a atuação estatal é necessária, como veremos mais detalhadamente na seção 1.3. Da mesma maneira, é pela aceitação da TQM e Lei de Say que os ortodoxos entendem a primazia do mercado e sua capacidade de organizar bem a economia e leva o Estado a se adequar a essa racionalidade, como veremos mais detalhadamente nas seções que se seguem.

1.2. Escola Novo-Clássica e Novo-Keynesiana: o papel do Estado para a ortodoxia

Para exemplificar o papel do Estado para as escolas econômicas, iremos adotar como baliza a maneira como elas enxergam a determinação do emprego. Essa compreensão passa pela adoção da Lei de Say, que implica equilíbrios de mercado (a curto ou longo prazo), ou pela sua rejeição, que leva a negação da ideia de mercados autorregulados. Saber se a escola econômica reconhece a existência do desemprego e qual o grau de seriedade com que ele é tratado a curto e longo prazo, se existe apenas em desequilíbrios econômicos e se há uma taxa “natural” ou “normal” de desemprego, pode indicar o quão necessária ou nociva a atuação estatal é vista e prescrita. A questão do desemprego, por outro lado, é fundamental para o objeto de análise desta tese, que é a segurança alimentar.

As teorias neoclássicas (ortodoxas) que surgem depois de Keynes se alicerçam no Modelo Clássico. Essa literatura é vasta, sendo que as primeiras reações ao keynesianismo foram a Síntese Neoclássica e a introdução pelos monetaristas das Expectativas Adaptativas e da curva de Phillips⁷, que juntas levam ao conceito de taxa natural de desemprego. A segunda reação foi a teoria Novo-Clássica, uma oposição radical a qualquer herança da *Teoria Geral* na leitura neoclássica, e com crítica aos monetaristas com a introdução das

⁷“A visão de que as pessoas formam expectativas de inflação futura examinando as taxas passadas de inflação foi incorporada na modelagem das curvas de Phillips no final da década de 1960, adicionando um mecanismo de expectativas adaptativas ao conceito da curva de Phillips” (BLAUG, 2012).

Expectativas Racionais. Nessa mesma linha, entram a Teoria dos Ciclos Monetários e de Negócios e a Teoria dos Ciclos Reais de Negócios. Em resposta aos Novos Clássicos, buscando resgatar a síntese neoclássica de Keynes, porém usando expectativas racionais e microfundamentos da macroeconomia, surge a escola dos Novos-Keynesianos.

1.2.1 O modelo Clássico – Síntese neoclássica do pensamento de Keynes e monetaristas

O modelo de emprego pré-Keynes, denominado Modelo Clássico, alicerça-se em um equilíbrio de mercados, a começar pelo mercado de trabalho. No mercado de trabalho, a mão de obra é negociada como fator de produção, e, a partir do equilíbrio deste mercado, estabelece-se o equilíbrio do mercado de bens, que, por sua vez, ao determinar o nível de preços, produz o equilíbrio do mercado monetário, o qual, por fim, leva ao equilíbrio do mercado de capitais, definindo a taxa de juros de equilíbrio entre poupança e investimento (DATHEIN, 2000).

A incapacidade de o Modelo Clássico explicar adequadamente a crise e suas repercussões na década de 1930 facilitou o desenvolvimento da revolução keynesiana. Posteriormente, o desenvolvimento teórico esteve restrito ao debate entre keynesianos e os Clássicos, buscando esclarecer argumentos da *Teoria Geral* e contra-argumentos de seus críticos⁸ (SNOWDON; VANE, 2005). A partir da década de 1940, há uma tentativa de compatibilidade teórica a partir da Síntese Neoclássica, que visava uma restauração do arcabouço keynesiano a partir de uma leitura tradicional da teoria econômica (CARVALHO, 1987; RAMOS, 2012).

Segundo Snowdon e Vane (2005), quatro convicções uniam os keynesianos: 1) a inerente instabilidade da dinâmica econômica, que está sujeita a choques erráticos (determinados pelo “espírito animal” dos investidores); 2) a economia leva muito tempo para se conduzir ao equilíbrio por si mesma; 3) os níveis de produto e emprego são essencialmente determinados pela demanda agregada e as autoridades podem intervir para garantir um retorno mais rápido ao equilíbrio; 4) em uma política ativa, a política fiscal é preferida à monetária, por ter maior previsibilidade e ser de ação rápida.

Em Modigliani (1944), que desenvolve o modelo de Hicks (1937), acrescenta-se um mercado de trabalho competitivo com salários e preços que produzem um equilíbrio geral em duas partes: do lado da oferta, o mercado de trabalho se ajusta para produzir um salário

⁸Modigliani (1944) argumentou que, exceto em casos de extrema rigidez salarial, o sistema keynesiano permitia o restabelecimento do pleno emprego através da flexibilidade de preços.

real e de equilíbrio e um produto de pleno emprego; e, do lado da demanda, a taxa de renda real e nominal determina o nível em que estarão os salários reais (BLAUG, 1997; FLETCHER, 2002).

A abordagem keynesiana passa a ser atacada pelos monetaristas⁹ na crise de estagflação da década de 1970, que deu credibilidade suficiente para o ativismo keynesiano ser contestado¹⁰, considerado falho e excessivamente ambicioso.

1.2.2 Novos-clássicos

A formação da escola Novo-Clássica ocorreu posteriormente aos monetaristas e demonstrou uma crítica não só à abordagem keynesiana, mas também à abordagem friedmaniana, em explorar as implicações da formação endógena das expectativas dos agentes. Assim, a abordagem Novo-Clássica buscou reconstituir essa lacuna através da hipótese de expectativas racionais. As principais características dessa escola podem ser resumidas em: 1) microfundamentação neoclássica da teoria macroeconômica; 2) agentes racionais (antecipam o resultado do modelo econômico considerado relevante – que é o ortodoxo – ao maximizar o lucro das firmas e a utilidade das famílias); 3) agentes não sofrem de ilusão monetária, portanto, somente magnitudes reais importam para suas decisões; 4) flexibilidade completa e contínua dos salários e dos preços, de modo que os agentes exploram todas as oportunidades lucrativas do mercado (MORETTI; LÉLIS, 2007; SNOWDON; VANE, 2005).

Logo, ao assumir o *market clearing*, rejeitam completamente a teoria keynesiana, que entende a economia com instabilidade e desemprego como situações normais. Por conseguinte, o desemprego é visto como um fenômeno completamente voluntário. Para Lucas (1995), principal representante da escola novo-clássica, a distinção feita de

⁹ Friedman (1982) busca destacar a importância e o papel da política monetária, visto que se tornava obsoleta frente à política fiscal pós-Keynes. Assim, o autor sinaliza que a política monetária não pode determinar a taxa de juros e a taxa de desemprego, a não ser por períodos bastante limitados. Contudo, deve buscar impactar agregados monetários como câmbio ou nível de preços e evitar oscilações bruscas. Assim, publicamente, a autoridade monetária deve fixar a taxa de crescimento da oferta monetária, sempre atento ao critério da regra de “autonegação”, ou seja, intervindo menos do que deseja. Dessa maneira, a política monetária deve ser constante e anunciada para evitar grandes mudanças monetárias, que levam a grandes mudanças econômicas. Friedman, nesse sentido, contesta vigorosamente a ideia de que políticas expansionistas e o ativismo político das décadas de 1950 e 1960.

¹⁰ A década marca a coexistência de inflação e estagnação em algumas economias, o que era impossível pelo paradigma macroeconômico keynesiano vigente, visto que pressupunha uma Curva de Phillips negativamente inclinada nos curto e longo prazos, levando a existência de um permanente *trade-off* entre inflação e desemprego (MORETTI; LÉLIS, 2007).

desemprego involuntário e voluntário em Keynes não faz sentido, visto que são duas *fontes* de desemprego, não *tipos*. Segundo o autor, essa nomenclatura seria o mesmo que dizer que existem dois tipos de preços para um produto: o preço médio e suas flutuações diárias, quando na verdade existe um preço com duas dinâmicas distintas que o determinam. Assim, aceitar que existe o desemprego normal e o cíclico não nos leva a determinar um desemprego como voluntário e outro como involuntário.

Para o autor,

O trabalhador que perde um bom emprego em tempos prósperos não deseja estar nessa situação: ele sofre uma perda de capital. Da mesma maneira, uma empresa que perde um funcionário experiente em tempos de depressão sofre uma perda indesejada de capital. No entanto, o trabalhador desempregado pode a qualquer momento encontrar um emprego e uma empresa sempre pode preencher uma vaga instantaneamente. Isso normalmente não acontece por escolha e não é difícil de entender, dada a qualidade dos empregos e dos funcionários mais fáceis de encontrar. Portanto, existe um elemento involuntário em todo desemprego, no sentido de que ninguém escolhe azar em detrimento da sorte: **há também um elemento voluntário em todo desemprego, no sentido de que, por mais miseráveis que sejam as atuais opções de trabalho, sempre é possível optar por aceitá-la** (p. 259, *tradução nossa, grifo nosso*).

De tal modo, Lucas (1995) acusa Keynes de afastar o mercado de trabalho da análise do emprego para poder focar na análise da demanda, que era o que de fato lhe interessava. Nesse sentido, fica claro que os novos-clássicos resgatam a análise do emprego clássica, iniciada no equilíbrio do mercado de trabalho, rejeitando completamente a análise keynesiana, que inicia a questão no mercado de bens e serviços. Nessa perspectiva, o fluxo circular da renda, derivado da Lei de Say, produz os equilíbrios de maneira tão rápida que expurga a possibilidade de desemprego involuntário, no sentido keynesiano, inclusive a curto prazo.

Como boa parte dos grandes autores novos-clássicos foram educados pela síntese neoclássica defendida por Samuelson, Lucas (2005) afirma que, enquanto Samuelson tinha recuperado a análise neoclássica para longo prazo, o papel que ele e seus colegas tinham era mais difícil: trazê-la também para curto prazo. De tal modo, como cerne da questão, os novos-clássicos argumentavam que a análise keynesiana falhava em explorar os impactos das expectativas formadas endogenamente. Assim, a teoria das expectativas adaptativas do monetarismo de Friedman deveria ser substituída pela Hipótese das Expectativas Racionais (HER).

Existem duas versões da HER: a versão fraca da HER afirma que os agentes econômicos racionais utilizarão a informação que dispõem da melhor maneira possível, de

forma que a expectativa não será necessariamente função do passado. Trata-se de uma racionalidade que se refere a aceitar os resultados do modelo econômico considerado relevante. A versão forte, além de admitir a versão fraca, afirma que as expectativas subjetivas coincidirão com as expectativas condicionais objetivas (FERREIRA, 2013).

A forma forte HER é a que penetrou na análise macroeconômica, baseada no trabalho de Muth (1961) sobre mercados de *commodities*. Em seu artigo, o autor mostra que não há como fazer previsões porque todas as informações disponíveis são quase instantaneamente absorvidas pelos agentes e incorporadas nas suas decisões de investimentos. No trabalho, o autor se baseia nas seguintes hipóteses:

- (1) A informação é escassa e em geral o sistema econômico não a desperdiça.
- (2) A maneira que expectativas são formadas depende especificamente da estrutura do sistema relevante que descreve a economia.
- (3) Uma ‘previsão pública’, no sentido de Grunberg e Modigliani, não terá efeito substancial na operação do sistema econômico (MUTH, 1961, p. 316 *tradução nossa*).

Esse conceito foi incorporado por Lucas e Sargent para explicar por que as tentativas de política econômica eram neutralizadas pelos agentes (BLAUG, 1997). Entretanto, segundo Simonsen (1980), a HER é uma ferramenta importante para modelos de equilíbrio temporário, e não leva por si só a defesa do “monetarismo extremado”, mas apenas a sua associação a outras hipóteses:

[...] a de que o mundo macroeconômico se descreva por um determinado modelo que inclui a teoria quantitativa da moeda e a versão de Friedman-Phelps da teoria aceleracionista da curva de Phillips; e a de que todos os indivíduos acreditem piamente que o mundo macroeconômico se descreva por esse modelo. Com outros modelos, a hipótese de expectativas racionais leva a conclusões inteiramente diversas (p. 456).

Portanto, segundo o autor, “pode-se ter uma visão do mundo monetarista, keynesiana, mista ou talvez marxista. No fim das contas, expectativas racionais simplesmente representam as hipóteses embutidas no modelo que se escolheu” (p. 455).

A escola Novo-Clássica considera que os sujeitos são agentes racionais e maximizadores de utilidade, de modo que os trabalhadores e empresários ofertarão e demandarão trabalho com base em preços relativos do mercado de trabalho, isso é, trabalhadores ofertarão mais trabalho, caso o salário real seja superior ao de equilíbrio, fazendo com que o nível de emprego seja apenas uma função de reposta dos trabalhadores às oscilações dos salários reais (LUCAS, 1995). Nesse sentido, o desemprego é voluntário, porque só existe quando os empregados não consideram que o salário compensa a desutilidade marginal do trabalho.

Dessa forma, após a contribuição de Sargent, incorporando as expectativas racionais aos modelos macroeconômicos baseados no equilíbrio, essa abordagem foi consolidada e os teóricos novos-clássicos consideravam que a macroeconomia deveria ser um exercício microeconômico de equilíbrio geral, o que na verdade levaria a eutanásia da própria macroeconomia. Nesse modelo, a moeda impacta o nível de emprego apenas por mudanças imprevistas de oferta monetária, visto que as demais seriam acomodadas pela HER. Anúncios de política monetária, taxa de juros, déficits orçamentários não possuem capacidade de afetar o nível de emprego nem a curto prazo se forem anunciados, e o impacto fica restrito às variáveis monetárias (BLAUG, 2012; SNOWDON; VANE, 2005).

Autores como Prescott, Kylland, Plosser e Barro, da versão dos Ciclos Reais de Negócios, substituem a ideia dos choques monetários sobre a demanda por choques do lado da oferta, especialmente ligados à tecnologia. Deste modo, a moeda mais do que neutra também a curto prazo é superneutra, com a TQM válida sem qualquer qualificação. A moeda ser superneutra significa que o emprego e a renda não são afetados nem pela variação da quantidade de moeda nem pela inflação.

Resumindo,

uma política monetária que aumente a liquidez da economia (e/ou reduza os juros) objetivando estimular o crescimento somente pode causar efeitos reais passageiros e efeitos inflacionários permanentes — tal como defendem Robert Lucas, Robert Barro e David Gordon em inúmeros trabalhos. Alguns, como Finn Kydland e Edward Prescott (1994), consideram que nem sequer efeitos passageiros seriam produzidos, somente inflação seria gerada. Assim sendo, a política monetária não deve ser utilizada para apoiar o crescimento econômico de um país. Caso uma política monetária ativista fosse implementada, estaria verdadeiramente sendo inócua a curto termo e, adicionalmente, estaria dificultando o crescimento no longo termo, pois estaria gerando um ambiente de inflação (SICSÚ, 2002, p. 26).

Em todas as escolas ortodoxas (que aceitam a Lei de Say e TQM) é a eficiência do mercado que garante o equilíbrio e a neutralidade da moeda, que ocorrem mais rápido quanto menos atritos e imperfeições de mercado existirem. Por aceitarem a TQM, consideram que a demanda por moeda é estável, assim, quanto mais forte for a ideia de neutralidade da moeda, mais forte será a defesa de regras monetárias em detrimento de políticas discricionárias (MOLLO, 2004).

Nas palavras de Barro (1986),

Os resultados sob discricionariedade contrastam com os das regras, que são regimes onde o *policymaker* pode e faz compromissos sobre o crescimento monetário futuro e a inflação. Sob discricionariedade, o equilíbrio envolve inflação elevada, mas sem tendência para uma inflação surpreendentemente

alta. Assim, a economia sofre os custos com a alta inflação, mas não garantiu nenhum dos benefícios da inflação surpresa. O *policymaker* pode melhorar este resultado se ele puder comprometer-se *ex ante* à inflação baixa. Se esse compromisso é crível - o que significa que algum mecanismo previne violações *ex post* - então as pessoas também antecipam inflação baixa. Portanto, o equilíbrio apresentaria inflação baixa e estável, com o mesmo valor médio de inflação surpresa (zero) de antes. Esses resultados apoiam uma forma de ‘regra da taxa de crescimento constante’, embora aplicada aos preços e não à quantidade de dinheiro, por si só (p. 27, *tradução nossa*).

De todo modo, autores como Kylland, Prescott, Barro, Gordon, Alesina, Tabellini, Summers e outros defendem maneiras de tornar a política monetária menos discricionária possível, defendendo a independência do Banco Central e retirando dos poderes dos governos (e conseqüentemente da população que elege os governos) a possibilidade de definir a política monetária, que é substituída pelo compromisso de disciplina monetária em que o Estado cede lugar ao mercado nessa regulação (CARVALHO, 2007; MOLLO, 2004).

1.2.3 Novos-Keynesianos

Na década de 1980, vários autores questionaram a teoria Novo-Clássica, elaborando um retorno ao keynesianismo neoclássico. Essa concepção “tradicionalista”, que se inicia com David Hume, passa por Keynes, Friedman, Modigliani e Tobin, busca explicar por que as variações na demanda agregada afetam a curto prazo variáveis reais como emprego e renda. Essa linha nega a ideia do leiloeiro walrasiano que leva, na presença de *marketing clearing*, ao pleno emprego em equilíbrio e ressalta a existência de assimetria de informações e mercado imperfeito, que gera a ocorrência de problemas de coordenação nas ações econômicas. Contudo, como evidências empíricas, como a estagflação da década de 1970, provaram existirem inconsistências teóricas no consenso macroeconômico anterior, foi necessário buscar um arcabouço novo, com maior capacidade explicativa. Assim, a proposta Novo-Keynesiana é dar fundamentação teórica microeconômica para a macroeconomia (DATHEIN, 2005).

De acordo com Mankiw (2006, p. 9),

A síntese keynesiana neoclássica é coerente, mas também é vaga e incompleta. Enquanto os economistas novo-clássicos reagiram a esses defeitos rejeitando a síntese e recomeçando, os economistas novos-keynesianos pensaram que havia muito a preservar. O objetivo deles era usar as ferramentas da microeconomia para dar maior precisão ao compromisso desconfortável alcançado pelos primeiros keynesianos. A síntese keynesiana neoclássica era como uma casa construída na década de 1940: os novo-clássicos analisaram seus sistemas ultrapassados e concluíram realizar uma demolição, enquanto os novo-keynesianos

admiravam o artesanato do velho mundo e o abraçavam como uma oportunidade para uma grande reforma (*tradução nossa*).

Segundo Snowdon e Vane (2005), apesar do termo “novo-keynesiano” ter sido usado apenas em 1982 por Parkin e Bade em um livro sobre macroeconomia moderna, essa linha de pensamento principiou tão logo a escola novo-clássica começou a se estabelecer na década de 1970. A principal tarefa era elaborar modelos convincentes baseados na maximização dos lucros e nas expectativas racionais a fim de reparar as falhas e inconsistências do modelo keynesiano encontradas com o passar do tempo. Há grande heterogeneidade entre os novos-keynesianos e, por isso, o termo “escola” é usado por conveniência. Os economistas que contribuíram para essa literatura, mesmo com alguma restrição ao rótulo “novo-keynesiano”, foram Gregory Mankiw, Lawrence Summers, Olivier Blanchard, Stanley Fischer, Bruce Greenwald, Edmund Phelps, Joseph Stiglitz Ben Bernanke, Laurence Ball, George Akerlof, Janet Yellen, David Romer, Robert Hall, John Taylor, Dennis Snower e Assar Lindbeck.

De acordo com Mankiw (2005), a inspiração do trabalho novo-keynesiano foi:

[t]em sido uma combinação de influências. Parte vem da geração mais antiga de macroeconomistas. Vejo grande parte do trabalho que faço como base no trabalho de Tobin, Modigliani e Friedman. Eu vejo muita verdade nas opiniões que eles estavam promovendo. Também levo muito a sério os problemas que o Lucas apontou. Um monte de novos trabalhos keynesianos estão tentando reformular a visão do mundo de Friedman dos anos 1960. O que agora é chamado de síntese neoclássica tinha um grande elemento de verdade nele. Por outro lado, teve problemas, e Lucas apontou esses problemas com muita força. Precisamos corrigir esses problemas e resolver as preocupações de Lucas enquanto ainda mantemos o elemento da verdade na síntese neoclássica (p. 435, *tradução nossa*).

Os novos-keynesianos, então, sustentam-se em conceitos da microeconomia neoclássica, como agentes maximizadores de utilidade, e a microfundamentação da macroeconomia se estabelece por meio da aceitação da existência de falhas de mercado, assimetria de informações, heterogeneidade de bens e fatores, externalidades, custos de transação e concorrência imperfeita, que leva os agentes a serem formadores de preços e salários, e assim à existência de rigidez de preços e salários. Dessa maneira, mantêm-se as expectativas racionais, mas o ambiente em que os agentes atuam é modificado com a existência dessas falhas de mercado, que levam às flutuações econômicas e, conseqüentemente, ao desemprego. Segundo Dixon (2009), ao incorporar as expectativas racionais, mas centralizando a questão da rigidez de salários e preços nominais, a escola novo-keynesiana exigia uma revolução da magnitude da revolução das expectativas racionais, que era justamente o abandono da concorrência perfeita e dos agentes atomizados

tomadores de preço. Com base nisso, explica-se por que os preços e salários não estão sempre no equilíbrio de mercado: “talvez o leiloeiro tenha telefonado avisando que estava doente ou tenha saído de férias!” (p. 9495, *tradução nossa*).

A grande divergência entre os velhos-keynesianos da síntese neoclássica do pensamento de Keynes para os novos-keynesianos é a velocidade de ajustamento de preços e salários, que é considerada mais rápida para os primeiros que para a nova tradição. Assim, são justamente os fatores institucionais que determinam a rigidez no mercado de trabalho, que define a taxa natural de desemprego (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* – NAIRU)¹¹. A causa do desemprego, portanto, é microeconômica e não macroeconômica, e é estabelecida majoritariamente no mercado de trabalho, não no mercado de bens. Apesar de haver uma interpretação defendida por Greewald e Stiglitz (1993), que argumenta que uma flexibilidade dos preços poderia trazer os efeitos negativos alardeados por Keynes no capítulo 19 da *Teoria Geral*, e enfatizam as falhas de mercado como causas para o desemprego, retirando a explicação do mercado de trabalho, mas mantendo a explicação microeconômica de suas origens, a vertente que frisa a rigidez dos salários é hegemônica dentro dos novos-keynesianos (SNOWDON; VANE, 2005).

De acordo com Ramos (2012), durante anos, os keynesianos que buscavam unificar o paradigma clássico e keynesiano viveram numa “situação esquizofrênica”, visto que assumir a passividade dos trabalhadores em relação à queda dos salários reais, com resistência somente à queda nos salários nominais, é incompatível com os postulados da microeconomia neoclássica. Assim, na década de 1980, precisaram gerar modelos com conceitos microeconômicos como salário-eficiência e contratos implícitos. Mas, esses conceitos explicam o desemprego pela rigidez dos salários reais, e não nominais. Dessa forma, criaram uma revolução interna ao concluir que desemprego não se traduziria em queda dos salários reais, dada a existência de fatores institucionais (salário-mínimo, sindicatos).

O trabalho de Oliver Hart de 1982 introduziu o modelo de concorrência imperfeita em equilíbrio geral, mas ainda em um modelo real. Pouco tempo depois, em 1985, três *pappers* de Akerlofe Yellen e Markiwe Parkin introduziram a ideia de custo de menu para

¹¹A *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* (NAIRU) é a taxa de desemprego que equilibra a taxa de desemprego e o nível de preços. “Dizer que é a taxa natural de desemprego não é dizer que ela é imutável porque alguns de seus determinantes são institucionais, por exemplo, a existência de sindicatos, alguns são legislativos, por exemplo, pagamentos de seguridade social, e alguns são questões de preferência, como a duração da semana de trabalho; é simplesmente que, dado o padrão de demanda e oferta na economia, NAIRU é aquela taxa que mantém constante a taxa de salário real média e, dado o crescimento zero na produtividade do trabalho e nenhuma mudança nas margens de lucro, mantém constante o nível de preços” (BLAUG, 1997, p. 665, *tradução nossa*).

trazer o aparato da concorrência imperfeita para a rigidez nominal de preços. O conceito de custo de menu é literalmente os custos que são incorridos na mudança de preços (de processar informações, de decisão, de negociações), tornando o reajuste de preços algo a ser avaliado, dado os conflitos e custos gerados. Assim, variações pequenas na demanda tendem a ter mais efeitos sobre a quantidade do que sobre os preços (DIXON, 2009).

Outras hipóteses além dos custos de menu foram exploradas para justificar a rigidez de preços e salários (reais ou nominais), como por exemplo a introdução ao conceito de salário-eficiência, que seriam salários mais altos pagos pelas empresas para estimular a produtividade do trabalhador, reduzir a rotatividade, e, com isso, os custos de transação e treinamentos, além de atrair mão de obra mais qualificada e melhorar a satisfação dos trabalhadores, que passam a recorrer menos aos sindicatos. No entanto, mesmo que os salários-eficiência sejam praticados apenas em alguns setores, pode haver desemprego. Esse desemprego pode acontecer porque o desempregado prefere esperar por uma vaga com salário eficiência a aceitar um trabalho no setor competitivo. Além disso, há a defesa de que o poder de mercado pode afetar os cálculos de custo-benefício em relação a reajustes nos preços. Ainda, existe a ideia de trabalhadores *insider-outsider*, que, por sua vez, mostra como os trabalhadores empregados usam o poder sindical em benefício próprio, levando os trabalhadores desempregados a não possuírem poder de mercado. Por outro lado, a noção de contratos implícitos explica por que o emprego e o salário não variam na mesma magnitude (DATHEIN, 2005, MANKIW, 2006).

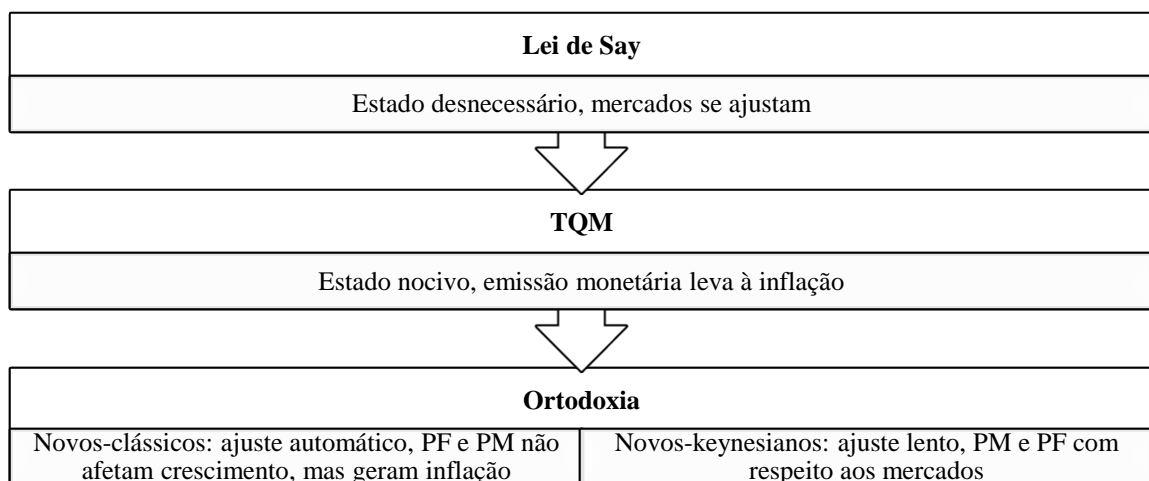
A existência de rigidez, contudo, não significa que os preços e salários são imutáveis, mas que a essas variáveis possuem um ajuste lento. Assim, para os novos-keynesianos, apenas na existência de preços completamente flexíveis (com ajustamento instantâneo) haveria automaticamente equilíbrio de mercado. Dessa maneira, apesar da tendência ao equilíbrio, o movimento é muito lento, mas, a longo prazo, quando essas variáveis finalmente se ajustarem, há equilíbrio de mercado via preços e salários. Neste ponto, a curva de oferta agregada é inelástica e não existe desemprego involuntário. Dessa forma, para analisar a longo prazo (onde não há flutuações ou desemprego involuntário), a macroeconomia keynesiana deve ceder lugar à microeconomia walrasiana. Logo, a teoria novo-keynesiana não rompe completamente com a teoria novo-clássica, apenas afirma que é inadequada a curto prazo. De acordo com Davidson (1994) *apud* Sicsú (1999, p. 84), “A economia novo-clássica é a teoria geral e a economia novo-keynesiana é um caso especial” (SICSÚ, 1999).

Em relação à política econômica, os novos-keynesianos entendem que a política fiscal e monetária podem ser ativas a curto prazo devido a lentidão dos ajustes, contudo, com

ressalvas. Para Mankiw (2005), as regras precisam ser bem elaboradas para que um orçamento extremamente rigoroso não possa trazer consequências nefastas em ocasiões especiais em que pode ser necessário incorrer em déficits orçamentários, como em guerras e recessões (momentos ímpares em que certamente a crise causada pelo novo coronavírus se insere – e, por isso, do relativo consenso de atuação estatal). Do ponto de vista da política monetária, o economista defende um banco central independente comandado por tecnocratas para contrapor a política fiscal, que é sempre gerida por políticos. Nesse sentido, a prescrição de uma política baseada em regras monetárias em detrimento da discricionariedade é semelhante a dos novos-clássicos.

Quanto ao desemprego, ou é voluntário, e então não é visto como problema, ou é transitório, e o papel do Estado, enquanto não é resolvido, precisa se ater à lógica de mercado para não comprometer o próprio ajuste.

Figura 3 Esquema resumo Lei de Say, TQM e papel do Estado na ortodoxia



Fonte: Elaboração própria.

Em qualquer dos casos, o lastro teórico que determina a classificação dessas escolas como ortodoxas está na aceitação da Lei de Say – que mostra como o Estado é desnecessário (mais desnecessário quanto maior a eficiência projetada pelo mercado para a escola) – e pela TQM, que o torna nocivo, causador de inflação e instabilidade, conforme está resumido na figura acima. A próxima seção trará a heterodoxia, marcada pela rejeição dos postulados da Lei de Say e da TQM.

1.3. Escola Pós-Keynesiana

Segundo Chick (1983), o principal legado da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* foi a destruição da Lei de Say dentro do marco teórico ao incorporar no método de análise o tempo, a incerteza e a moeda como uma variável também real. Para Keynes (1982), a função de oferta seria algo próximo ao desenvolvido por Marshall, mas a demanda agregada possuía seus próprios determinantes, negligenciados pela teoria clássica.

Para construir o argumento, o autor retoma a produção: como a produção de qualquer produto é gerada com o emprego de mão de obra, e o emprego desta gera gastos, Keynes criou duas categorias de custos: 1) Custos de Fatores do Emprego (pago aos fatores de produção) e 2) Custo de Uso do Emprego (montante pago a outros empresários + sacrifício de uso de seus equipamentos). Assim, a renda total seria a soma dos custos de fatores somado ao lucro, e o lucro, o valor da produção subtraído dos custos de fatores e de uso, de acordo com a equação abaixo:

$$L = VP - (CF + CU) \quad \text{equação 3}$$

$$RT = CF + L \quad \text{equação 4}$$

Onde: L: Lucro; VP: Valor da Produção; CF: Custo de Fatores; CU: Custo de Uso; RT: Renda Total (Renda Agregada)

O empresário decide o nível de produção (e, conseqüentemente, de trabalhadores) por meio de uma conta subjetiva para maximizar os lucros a partir de suas expectativas. Sendo a Renda Total resultante do emprego oferecido pelos empresários, a renda dos empresários dependerá de seu próprio gasto (Investimento), uma vez que ela é o gasto determinante, e o Consumo é o gasto derivado.

O preço da Oferta Agregada (Z) da produção resultante do emprego de certa quantidade de mão de obra (N) é o produto esperado que seja vantajoso para os empresários contratar em tal número de trabalhadores. O nível de emprego será determinado pela expectativa de recebimento dos empresários no futuro quando contratarem certa quantidade de mão de obra, através de cálculo expectacional para um conjunto de rentabilidades hipotéticas.

Sendo Z o preço da Oferta Agregada da produção de certo número de mão de obra, e D o produto que os empresários esperam receber da contratação de certo número de trabalhadores, ou seja, a Demanda Agregada, temos que:

$$Z = \varnothing(N) \text{ função da Oferta Agregada} \quad \text{equação 5}$$

$$D = f(N) \text{ função da Demanda Agregada} \quad \text{equação 6}$$

A *Demanda Efetiva* (DE)¹² é justamente o ponto de interseção de Z com D, ponto em que as expectativas dos empresários são de fato acertadas, concluídas. Para qualquer ponto em que D seja superior a Z, os empresários irão contratar mais trabalhadores e aumentar a produção. O ponto de pleno emprego é raramente alcançado, estando a produção quase sempre aquém dos níveis de pleno emprego. Ainda, mesmo quando alcançado, não é condição de estabilidade ao longo do tempo.

Isso ocorre em função da incerteza, percebida por Keynes, como algo que permeia as economias e pode inibir a demanda agregada, e, então, a renda e o emprego. Como as decisões de investimento envolvem articulações entre presente, passado e futuro, em um ambiente incerto, é a moeda que baliza as decisões e resultados. Em momentos em que ocorre aumento de incerteza e redução do grau de confiança nas expectativas, os agentes demandam moeda pela sua liquidez, o que inibe o investimento, restringindo o emprego e a renda, e é esse impacto que torna a moeda não-neutra para Keynes e os pós-keynesianos (MOLLO, 2004).

Para os Clássicos que assumem a Lei de Say, Z e D seriam sempre iguais, uma vez que se Z aumentasse, D também aumentaria na mesma quantidade, visto que oferta e demanda sempre se ajustam pelo preço. Em uma economia real, quando Z aumenta, haveria um aumento da renda real e aumento do consumo (C), no entanto, este aumento do consumo não ocorreria na mesma proporção. Como C depende da propensão a consumir, que é sempre menor que um, um aumento da renda univocamente leva a um aumento menor do consumo do que foi o aumento da renda. Para que $Z = D$ se efetive, seria necessário que o investimento (I) preencha esta lacuna, proporcionando um volume de demanda minuciosamente igual ao excedente da OA da produção, absorvendo o excesso da produção total. Se tal fato não ocorrer, as receitas dos empresários não serão aquelas esperadas para tal emprego de mão de obra, o que ocasionaria num recálculo dos empresários sobre a produção com possível redução do emprego no próximo período.

¹² A escolha do termo *demanda efetiva* para representar o ponto de intersecção entre Z e D é considerado infeliz por Chick (1983), visto que nem se trata de demanda, já que o ponto representa o ponto que os empresários determinam a oferta, baseados no que esperam da demanda, e não é efetiva: é baseado na expectativa da demanda – o que é efetiva é a oferta que foi definida diante da expectativa de demanda.

Ainda, como as decisões de investimento têm caráter altamente instável, os empresários precisam tentar antever acontecimentos futuros, realizando cálculos puramente expectationais, relacionando os gastos presentes e futuros da produção (CF + CU) com a taxa de retorno de seus investimentos (a eficiência marginal do capital) e o retorno esperado em aplicações no mercado financeiro (taxa de juros). Assim, a instabilidade do sistema pode advir de mudanças nas expectativas dos empresários, dos lucros futuros ou da taxa de juros.

O nível de emprego, portanto, não depende do mercado de trabalho, mas sim do mercado de bens e serviços: a relação causal é invertida. A rejeição da Lei de Say¹³ no mercado de bens, onde se inicia a análise, faz com que não haja, necessariamente, equilíbrio entre a capacidade total produtiva potencial e a real, causando demanda efetiva insuficiente. Assim, o ponto de demanda efetiva é continuamente revisado de acordo com as variações nas expectativas de curto prazo, levando o nível de emprego também a uma situação de instabilidade (DATHEIN, 2000).

Com base nisso, Keynes reconheceu que o vocabulário ortodoxo e a Lei de Say não eram suficientes para explicar a existência do desemprego involuntário, ele afirma que a validade da Lei de Say opera apenas sob a neutralidade da moeda. Vivemos em um mundo em que os contratos utilizados para produção e transações são monetários, e o fato desses contratos serem monetários, em vez de uma ação irracional, como defendem os economistas ortodoxos, é uma resposta racional ao ambiente de incertezas que vivemos (DAVIDSON, 2006). O contrato monetário é um instrumento para atenuar e socializar os riscos, dado que o que move os empresários é a expectativa de lucro monetário. Isso porque, com contratos futuros em moeda, os empresários podem contratar seus custos por um período de produção, reduzindo incertezas quanto às oscilações de oferta e demanda pelos seus fatores de produção (CARVALHO, 2005).

¹³Malthus foi um autor contemporâneo a Say que rejeitou essa ideia, destacando as possibilidades de que haja insuficiência de demanda, mas foi Keynes que conseguiu avançar no debate, direcionando a questão do nível de poupança, que teria ajustamento automático para Malthus, para o distanciamento entre poupança e investimento, que levaria a tendência ao equilíbrio com subemprego. Para Malthus, poderia ocorrer excesso de demanda causada por excesso de poupança, que levaria a excesso de investimento, gerando quedas nas taxas de lucro e queda no investimento antes do estado estacionário ser atingido. A questão era sobre nível de poupança, não natureza. Nesse sentido, a única solução possível viria da redução de acumulação de capital via distribuição de renda e incentivo ao consumo improdutivo (TAPINOS, 1986). Keynes explica uma série de razões que levaram a supremacia da economia ricardiana por tanto tempo, e que Malthus chegou a realizar uma crítica e se opôs a ideia de que não era possível uma insuficiência de demanda efetiva. Contudo, como o prestígio de Ricardo era grande e a doutrina era favorecida pela época, a falta de clareza de Malthus e não elaboração de outra estrutura para substituir a que criticava o fez ser esquecido na literatura econômica (CHICK, 1983).

Dessa maneira, para Keynes, especialmente nos trabalhos pós *Teoria Geral* e para os pós-keynesianos, a moeda, por ser o ativo mais líquido e possuir especificidades¹⁴, é utilizada como garantia contra incerteza, e por isso influencia motivos e decisões (AMADO, 2000; MOLLO, 2004). Com as concepções de tempo histórico, incerteza e moeda¹⁵ elencadas na obra de Keynes, a moeda torna-se não-neutra inclusive a longo prazo (AMADO, 2000), afetando emprego, renda e capacidade produtiva (MOLLO, 2004).

As origens da teoria pós-keynesianas podem ser remontadas desde as primeiras interpretações da *Teoria Geral*, quando Richard Kahn, Nicholas Kaldor, Joan Robinson e Piero Sraffa dirigiram suas primeiras críticas à síntese neoclássica, seja ao modelo IS-LM de Hicks ou ao Modelo de Crescimento de Solow. Posteriormente, Kaldor, Robinson e Sidney Weintraub se contrapuseram à teoria monetária da inflação, sendo os primeiros defensores da moeda endógena. Na década de 1970, o termo pós-keynesiano foi amplamente difundido como uma escola que conduzia a uma crítica sistemática à síntese neoclássica do pensamento de Keynes, com crítica às expectativas racionais por ignorarem a incerteza fundamental. Assim, dois grupos destacam-se entre os economistas pós-keynesianos: os keynesianos de Cambridge, representados por J. Robinson, Kaldor, Harrod e Pasinetti, bem como os “fundamentalistas”, representados por Victoria Chick, Alfred Eichner, Jan Kregel, Hyman Minsky, Basil Moore, George Shackle, Sidney Weintraub e Paul Davidson. Enquanto os keynesianos de Cambridge foram os primeiros a reagirem à leitura neoclássica de Keynes e buscaram estender os conceitos de Keynes para a longo prazo, os fundamentalistas centram suas atividades em trabalhos relacionados à instabilidade do sistema financeiro, incerteza e moeda (FERRARI FILHO, 1996; KING, 2009; OREIRO, 2011).

Enquanto a primeira vertente tem seus trabalhos seminais datados da década de 1940, essa segunda vertente foi desenvolvida na década de 1970 como reação à síntese keynesiano-neoclássica, buscando enfrentar a tese a respeito da rigidez dos preços e salários, causados por fatores institucionais, que impediam o *market clearing* e o pleno emprego, com restrição da

¹⁴ Capacidade de gerar rendimentos futuros em termos de produtos e serviços; baixos custos envolvidos em transportar o ativo através do tempo (*carrying costs*) e alto prêmio de liquidez, que decorre de a moeda possuir elasticidade de produção e de substituição negligenciáveis (AMADO, 2000).

¹⁵ Há quatro concepções de tempo que conduzem noções distintas da economia da moeda: o tempo lógico, em que um elemento precede o outro; o tempo mecânico, em que, apesar das variáveis estarem datadas, o processo decisório é reversível; o tempo histórico, que sempre flui do passado para o futuro; e o tempo expectacional, que representa o momento em que uma decisão é tomada apenas com base nas expectativas subjetivas dos agentes. Keynes trabalha com as noções de tempo lógico, expectacional e, em especial, o histórico. O tempo lógico é utilizado pelo autor na determinação de causalidade, o expectacional quando se está trabalhando com o papel das expectativas no processo decisório e o histórico é fundamental para a compreensão do conceito de incerteza (AMADO, 2000).

análise da macroeconomia keynesiana a curto prazo na determinação do emprego e da renda. Para esses autores, em sua maioria norte-americanos, com destaque para Paul Davidson e Hyman Minsky, a síntese neoclássica, a partir de uma leitura deficiente da *Teoria Geral*, deixa de lado a questão fundamental da teoria keynesiana, que não se encontra na rigidez de preços e/ou salários, mas sim na existência da incerteza não probabilística sobre as decisões dos agentes, em especial na determinação da acumulação de riqueza (SNOWDON; VANE, 2005).

De tal modo, para os pós-keynesianos “fundamentalistas”, o elo *incerteza-moeda-acumulação de capital* demarca uma ruptura radical com o pensamento clássico. Nesse sentido, a visão de mundo¹⁶ de Keynes estaria resumida no conceito de economia monetária da produção. Dessa forma, a vertente pós-keynesiana busca exatamente desenvolver analiticamente a visão de mundo do Keynes ao longo de sua obra (OREIRO, 2011). A concepção de incerteza está intimamente ligada ao conceito de tempo histórico, dado o seu caráter irreversível. Nesse sentido, quando se busca compreender a questão da não-neutralidade da moeda, é necessário ter em mente que o processo decisório se baseia nas expectativas dos agentes sobre o mundo em dado instante, sem possibilidade de reversão decisória em caso de expectativas frustradas. Por outro lado, a incerteza é necessária para caracterizar o tempo, visto que, em um mundo em que não exista incerteza (do tipo fundamental, sem possibilidade de cálculo atuarial), o tempo histórico passa a ser análogo ao tempo mecânico, onde o movimento através do tempo não é crucial. Da mesma forma, um mundo que não está sujeito à irreversibilidade das decisões é um mundo sem incertezas. As palavras de Amado (2000, p. 67),

[q]uando os três axiomas clássicos restritivos da moeda neutra, da substituição bruta¹⁷ e da ergodicidade são retirados da cartola preta da teoria clássica, do teórico clássico, o teórico ilusionista não consegue tirar da cartola o coelho dos preços e dos salários flexíveis para demonstrar que a liberalização dos mercados de trabalho e de bens produz a flexibilidade de preços que é a solução do desemprego.

Keynes (1982), ao expor sua teoria, considera os salários nominais constantes nos primeiros dezoito capítulos da *Teoria Geral*, por motivos didáticos¹⁸, mas depois de

¹⁶ “[...] visão de mundo é definida por Schumpeter como o ato cognitivo pré-analítico que define o conjunto de fenômenos que devem ser objeto de análise sistemática” (OREIRO, 2011, p. 289).

¹⁷ “O axioma da substituição bruta afirma que tudo é um bom substituto de todo o resto [...] Por analogia, segue-se que, se com determinada taxa salarial existirem trabalhadores desempregados, então, dado o axioma da substituição bruta, todos os trabalhadores serão contratados apenas se a taxa salarial de mercado for reduzida” (DAVIDSON, 2011, p. 61).

¹⁸ Keynes considera que só pode apresentar as consequências das variações dos salários nominais depois de apresentar sua teoria, visto que as alterações dos salários nominais são complexas.

apresentada a sua teoria, generaliza a análise no capítulo 19, mostrando os impactos de salários nominais flexíveis. Enquanto no modelo de salários nominais constantes os preços tendem a se elevar com o aumento da demanda agregada reduzindo os salários reais, no modelo relaxado o resultado é incerto. Para que uma redução dos salários nominais leve a uma elevação do nível de emprego, conforme determina a teoria clássica, seria necessário demonstrar que os preços dos bens sofreriam queda inferior ao dos salários nominais, levando a queda dos salários reais. Mas, Keynes demonstra que essa não é uma causalidade inequívoca: os preços dos bens poderiam acompanhar a queda dos salários na mesma magnitude mantendo os salários reais e levando a uma deflação geral e a uma crise, bem como poderiam cair mais do que proporcionalmente os salários, levando ao aumento do salário real em vez de queda, reduzindo o nível de emprego. Por fim, uma frustração das expectativas levaria o nível de emprego ao patamar anterior (KEYNES, 1982).

Portanto, o grau de redução de salários para que o pleno emprego seja alcançado, além de ser elevado e trazer grande potencial de instabilidade econômica e social, produz resultados incertos. No mesmo capítulo 19 em que o autor apresenta o panorama com flexibilização dos salários nominais para o modelo, ele afirma que uma política monetária flexível poderia trazer o mesmo efeito, sem risco de deflação.

Nas palavras dele,

É verdade que, se apesar de tudo ocorrerem grandes flutuações no emprego, elas serão acompanhadas de substanciais variações no nível dos preços. Estas flutuações, como disse, serão, porém, menos importantes do que uma política de salários flexíveis. Assim sendo, com uma política rígida de salários, a estabilidade dos preços está ligada, em períodos curtos, à ausência de flutuações no emprego. Por outro lado, no que concerne aos períodos longos, ainda nos resta escolher entre uma política de salários estáveis, permitindo aos preços que baixem lentamente com o progresso da técnica e do equipamento, e uma política de preços estáveis, deixando os salários subir lentamente. Em linhas gerais, prefiro a segunda alternativa, porque é mais fácil conservar o nível real de emprego dentro de determinada escala de pleno emprego, com esperança de maiores salários no futuro do que com a expectativa de salários menores, e também em virtude das vantagens sociais de alívio gradual das dívidas, da maior facilidade nos deslocamentos de mão-de-obra das indústrias que declinam para as que progridem, e do estímulo psicológico que ordinariamente resulta de uma tendência moderada a subir dos salários nominais (KEYNES, 1982, p. 257).

Com base nisso, Keynes defende a atuação sindical que luta pela rigidez dos salários, que, além de trazer proteção social, age contra a deflação e, por conseguinte, contra instabilidade e crise econômica. Contudo, ao demonstrar que a flexibilidade dos salários nominais não é a solução para promover o *market clearing* e o pleno emprego, reconhece os limites da política monetária, visto que, em uma economia operando em capacidade ociosa, a

redução da taxa de juros pode não ser eficaz para estimular a demanda agregada. A incerteza pode levar à queda das expectativas de ganhos mesmo com taxas baixas de juros, inibindo o investimento.

Como vimos, em uma economia monetária da produção, os contratos são realizados em termos monetários e a moeda é fim em si mesmo, o que permite entesouramento e vazamento do fluxo circular da renda. Assim, da mesma maneira que o entesouramento leva ao desmonte da Lei de Say, leva também ao “desmoronamento dos pressupostos da TQM” (CARVALHO, 2007).

A oferta total de moeda é dada pela soma entre o dinheiro emitido pelo Banco Central (moeda manual) e a moeda criada pelos bancos comerciais por meio de empréstimos (moeda escritural) e, assim, não pode ser completamente manipulada pelo Banco Central. Ainda, as inovações financeiras trazem diferentes instrumentos que elevam a endogeneidade¹⁹ da oferta de moeda, porque os agentes podem recorrer a eles para atender à sua demanda por liquidez sem ser impactado por decisões da autoridade monetária, bem como alteram a velocidade de circulação do dinheiro (MOLLO, 1999).

Para os pós-keynesianos, a existência da incerteza e do tempo histórico leva os agentes a analisarem as variáveis em termos monetários, e, dado isso, impede que a autoridade monetária controle perfeitamente a oferta de moeda.²⁰ Como a moeda não é neutra, as impulsões monetárias de curto prazo vão alterando a estrutura de produção e provocando mudanças estruturais, o que impede que regras para operacionalizar a política monetária sejam continuamente adequadas, visto que o ambiente dinâmico exige uma sintonia fina do Banco Central a cada nova necessidade que surge na economia (MOLLO, 2004).

¹⁹ Enquanto para os ortodoxos a oferta de moeda é fixada pela autoridade monetária, independentemente da taxa de juros, e, portanto, apresenta uma curva vertical da relação de oferta de moeda e taxa de juros, os pós-keynesianos podem ser diferenciados pela visão acomodativa e estruturalista. A visão acomodativa, defendida por Kaldor, Basil e Moore, entende que o banco central fixa a taxa de juros, e a oferta de moeda é determinada pela demanda, dessa maneira, a curva de oferta de moeda é horizontal. Já a versão estruturalista, de Minsky, considera que a versão horizontalista ignora a preferência pela liquidez dos bancos e possui uma visão muito próxima da ortodoxia atual, em que não rege a incerteza fundamental. Para Minsky, a moeda emitida pelo Bacen possui especificidades e a oferta de moeda é positivamente inclinada, impactada pelas inovações financeiras (MOLLO, 1999).

²⁰ Tanto no caso dos marxistas quanto no dos pós-keynesianos, não é possível nem desejável a chamada independência do Banco Central, no sentido de impor como prioritário o controle monetário e a estabilidade de preços (MOLLO, 2004).

De acordo com Carvalho (1999), entretanto, não basta identificar falhas nos mecanismos de mercado para a introdução de políticas econômicas: é necessário crer que o Estado seja capacitado para lidar com tais problemas de maneira mais eficiente²¹.

Para Keynes, a necessidade da intervenção vem de dois grandes males do capitalismo moderno: a grande concentração de renda, que o torna disfuncional por desestimular empreendimentos e a incapacidade de o mercado sustentar o pleno emprego. Enquanto a distribuição de renda disfuncional pode ser corrigida com mudanças de regras via mercado, como a tributação de heranças e outras fontes injustificadas de desigualdade, o problema do emprego é mais complexo, porque é intrínseco às economias monetárias de produção que são marcadas pela incerteza, com a existência da moeda (não-neutra) como um ativo detentor de riqueza que possui características que as tornam preferíveis como refúgio em momentos de incerteza a outros ativos, em especial ativos de capital, relevantes para o investimento, emprego e renda (CARVALHO, 2005). Com isso, o Estado não possui outra solução que não seja intervir, a fim de reduzir as incertezas e a preferência pela liquidez, estimulando o setor privado detentor de riquezas a adquirir ativos de capital. Apesar do governo também estar imerso no ambiente de incertezas, e não ser possível garantir que faça melhores julgamentos do que os agentes privados em relação aos eventos futuros, o governo pode ter uma visão mais ampla das necessidades da comunidade e não visa o lucro, ao passo que os indivíduos do setor privado são mais vulneráveis, porque tendem a ser motivados pela oportunidade de um lucro rápido (DAVIDSON, 1999a). Nesse sentido, a teoria keynesiana tem fé na capacidade do Estado, como um ente que é dotado da capacidade de modificar a demanda e engendrar as políticas corretas, sem a necessidade de se mover por lucros. (CARVALHO, 1999; DAVIDSON, 1999a).

Dessa maneira, para os pós-keynesianos, o Estado deve construir um conjunto de regras disciplinadoras do mercado, conduzindo via política fiscal coordenada com política monetária os investimentos. Como para Keynes e os pós-keynesianos a moeda não é neutra, a quantidade

²¹ Para os marxistas, outra heterodoxia, a questão do Estado e seus limites é mais complexa. Marx não fez uma teoria do Estado propriamente dita, então, a discussão ocorre entre seus seguidores que partem sempre da concepção de que o Estado em Marx é um Estado de classe e remonta a uma grande discussão da década de 1970-1980. Surge em Poulantzas, depois acompanhado pelos estruturalistas e regulacionistas, a ideia de autonomia relativa do Estado, ou seja, em determinados momentos, o Estado pode servir aos interesses dos trabalhadores, porque possui a função política de dar coesão à sociedade, que é funcional à reprodução do capitalismo. Por outro lado, Milliband surge criticando Poulantzas por seu abstracionismo, economicismo e incapacidade de diferenciar o poder de classe do poder do Estado. Para Milliband, e depois seus seguidores, que são os teóricos da luta de classes, não é possível separar as estruturas das lutas de classes. Assim, possuem uma visão instrumentalista, em que o Estado é o braço da burguesia, afirmando que o poder econômico é superior ao poder político e, por isso, não acreditam na possibilidade de modificar os instrumentos do Estado: apenas a luta de classes pode levar a redução da exploração, que é um problema econômico e é o que molda o capitalismo (MOLLO, 2001).

de moeda não é por si só a causa da inflação. Argumentam que para que os empresários sejam estimulados a investir e gerar emprego e renda precisam aumentar o endividamento em condições favoráveis junto aos bancos, que é o financiamento necessário para expandir a oferta de bens e serviços. Caso o setor privado se recuse a aumentar sua dívida, o governo deve aumentar a quantidade de moeda e demanda efetiva para garantir o pleno emprego, isso porque para esta visão sempre há capacidade ociosa (DAVIDSON, 1999a), e a moeda não neutra pode ampliar a capacidade produtiva (MOLLO, 2004). Por outro lado, por considerar a inflação um fenômeno decorrente do conflito distributivo, propõe políticas de rendas para apaziguá-los, como a introdução da *tax-based incomes policy* (TIP), uma política de rendas baseada em impostos, que visa reduzir o conflito determinando regras claras para que o salário cresça apenas acompanhado da produtividade, bem como outras políticas macroprudenciais, como manutenção de estoques, a fim de contornar choques de custos (inflação preço-spot), por exemplo (DAVIDSON, 1999c, b).

Contudo, ao demonstrar que a flexibilidade dos salários nominais não é a solução para promover o *market clearing* e o pleno emprego, reconhece os limites da política monetária, visto que, em uma economia operando em capacidade ociosa, a redução da taxa de juros pode não ser eficaz para estimular a demanda agregada. Dessa maneira, a proposição, para casos de desemprego, é de intervenções diretas no mercado de bens, com política fiscal expansionista, garantindo investimento público para geração de renda e emprego, com o devido cuidado para que altos salários não achatem a lucratividade necessária para atrair o capital para novos investimentos (KEYNES, 1982).

Importante ressaltar que o fator determinante para o investimento ocorrer é que a eficiência marginal do capital (Efm_gK), ou seja, a remuneração esperada pelo investimento, seja superior a taxa de juros (i), que é a remuneração esperada por aplicação financeira. Assim, por mais que o crescimento dos salários não possa achatam a lucratividade, de modo que i seja superior a Efm_gK e deprima os investimentos, o crescimento do capital depende de uma distribuição funcional de renda, e não de acumulação de capital. Nas palavras dele,

[...] dentro dos limites da existência do pleno emprego, o crescimento do capital não depende absolutamente de uma baixa propensão a consumir, mas é, ao contrário, reprimido pela mesma, e que apenas em condições de pleno emprego pode uma baixa propensão a consumir levar ao crescimento do capital. Ademais, a experiência ensina que, nas condições existentes, a poupança por meio de instituições e de fundos de amortização é mais que adequada, e que as medidas destinadas a redistribuir a renda no sentido de aumentar a propensão a consumir podem ser muito favoráveis ao crescimento do capital (KEYNES, 1982, 341).

O entendimento da economia capitalista como uma economia monetária da produção – em que moeda impacta motivos e decisões, e que, por isso, há entesouramento e vazamentos do fluxo circular da renda, que desconfigura a Lei de Say, negando a regulação pelo mercado, e que destrutura a TQM, por mover a velocidade de circulação da moeda e afetar a produção real. Isso torna o Estado necessário e indica que a política monetária expansionista não causa necessariamente inflação. Indica também a necessidade de políticas fiscais que impeçam a queda da renda e do emprego.

Nesse sentido, políticas econômicas que focam no planejamento estatal, como as normalmente vistas no que é chamado de economia de guerra, são ancoradas por essa visão de mundo, que entende a necessidade de forte atuação estatal direcionando o mercado.

Entretanto, Keynes, em sua obra *How to pay for the war*, de 1940, afirmava que a guerra era um caso específico do funcionamento da economia, em que “devemos nos mover da era da abundância para a era da escassez” (KEYNES, 2010, *tradução nossa*). Essa ideia e os pacotes recessivos de demanda eram bem recebidos por economistas ortodoxos e, inclusive, causavam estranhamento por serem muito rigorosos para um ambiente de alto desemprego. Entretanto, o crescente endividamento público, para arcar com os gastos, poderia provocar inflação, visto que a verba necessária para financiar a guerra era superior à poupança voluntária²².

As práticas econômicas comuns em uma economia de guerra são o protagonismo governamental para amenizar os efeitos, com expansão dos gastos públicos, planejamento e ação de políticas públicas de maneira rápida e eficiente, criação de medidas econômicas extraordinárias e reconversão industrial (GALBRAITH, 2001). Além disso, a exemplo da crise de 2008, que possui também uma grande magnitude e capilaridade, a adoção de uma política monetária expansionista, que pode passar a ser não-convencional, a depender do grau de estagnação e reação da economia frente à taxa de juros, a exemplo do *quantitative easing* (QE), pode ser indicada (ECONOMIST, 2020).

A heterodoxia ganha força como alternativa para a solução dos problemas econômicos de natureza tão idiossincrática. Portanto, nesse contexto, argumentos pró-atuação estatal são

²² Para Keynes, a Primeira Guerra Mundial havia sido financiada via imposto inflacionário, levando a efeitos econômicos graves, visto que os capitalistas ganharam ao financiar uma crescente dívida pública, elevando suas riquezas e a baixa propensão a consumir da classe, que levou a maiores custos de política fiscal. Com isso, o ônus da política anti-inflacionária recaiu sobre o orçamento. Como a aversão de Keynes à inflação derivava dos perversos efeitos distributivos que esta causa, seria esperado uma recomendação de tributação sobre a renda, mas Keynes defendeu que os valores necessários eram superiores aos que seriam arrecadados dessa maneira, levando-o a defender que, para controlar o consumo geral, era necessário que se onerasse também as famílias de baixa renda (SPAHN, 2013).

fortalecidos frente à retórica da nociva intervenção, indicando maiores possibilidades de políticas discricionárias.

1.4.Considerações Finais

Do ponto de vista teórico, os marcos são claros: para a ortodoxia, que aceita a Lei de Say e a TQM, o Estado é desnecessário e nocivo, para os novos-clássicos, com uma visão mais negativa das consequências da atuação estatal, e os novos-keynesianos, menos; para a heterodoxia, que rejeita a Lei de Say e a TQM, o capitalismo não tende a um equilíbrio de pleno emprego, e, nesse sentido, os pós-keynesianos defendem que cabe ao Estado atuar de maneira ativa para propiciar um ambiente com menos incerteza estimulando, em linhas gerais, a geração de emprego e renda. Assim, os pós-keynesianos defendem maior discricionabilidade na condução política, os novos-clássicos defendem regras e os novos-keynesianos, apesar de ortodoxos, tem uma postura mais flexível, dada a leitura da necessidade de atuação estatal sob a hipótese de imperfeições de mercado.

Do ponto de vista empírico, a literatura é ampla. Dai (2018), de forma heterodoxa, afirma que uma política fiscal de equilíbrio é a política fiscal que maximiza o crescimento e, portanto, o bem-estar das famílias. Já os ortodoxos concluem que ajustes fiscais baseados nos gastos do governo têm muito menos custos que os ajustes baseados em tributação (ALESINA *et al.*, 2018). Ainda, Arin, Braunfels e Doppelhofer (2017) afirmam que um superávit fiscal tem efeitos positivos no desempenho econômico e que, enquanto investimentos em infraestrutura podem trazer efeitos positivos, o gasto público não causa efeito, ou apresenta efeitos negativos; enquanto Pires (2014) heterodoxamente conclui que o multiplicador do investimento público é maior do que da carga tributária líquida negativa, outros trabalhos ortodoxos analisaram a tese da contração fiscal expansionista e, como resultado, encontraram que, apesar da literatura parecer exagerar nos efeitos expansionistas, eles existem (GUAJARDO; LEIGH; PESCATORI, 2014). Guerguil, Mandon e Tapsoba (2017), ao estudarem regras fiscais, concluem que o desenho da regra importa, especialmente as regras mais flexíveis que favorecem gastos com investimento.

Trabalhos empíricos não são consensuais, porque estão baseados em suas respectivas filiações teóricas, que são da mesma forma, divergentes. Todas essas questões são relevantes para identificar a atuação dos países analisados diante do cenário imposto e os impactos sobre a segurança alimentar de sua população, com mais ou menos intervenção estatal. Por um lado, a insegurança alimentar depende muito da disponibilidade de renda e emprego em montante suficiente e de forma contínua. Por outro, a solução desse problema e do próprio problema de

insegurança alimentar dependem da percepção que têm os governos do papel econômico do Estado.

A ideia é de que quanto mais espaço para discricionariedade da atuação estatal, bem como quanto maior a presença do Estado em espaços que podem ser privados, como a saúde, educação e previdência, mais heterodoxo é o governo. Quanto menor a possibilidade de discricionariedade na condução da política econômica e menos bens e espaços públicos na sociedade, maior a crença da capacidade do mercado, e mais ortodoxo.

O próximo capítulo trará, dessa forma, os principais elementos históricos e teóricos sobre o conceito de insegurança alimentar, para entender os níveis e as direções de políticas públicas que alcançam esse problema e para construir a segurança alimentar necessária para uma sociedade coesa.

CAPÍTULO 2 – INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL X DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

“A fome afeta e diz respeito a todas as pessoas”.
Projeto Olhe para a Fome

Aproximadamente um ano antes da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar que a Covid-19 se tratava de uma pandemia, o relatório “The Lancet Commission Report” alertava para a existência de uma Sindemia Global – junção das pandemias da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas – que representam juntas os principais desafios da humanidade. Essas pandemias, que interagem e se retroalimentam, têm fatores fundamentais em comum, que passam pelo sistema de alimentação, de transporte, do desenho urbano e da utilização do solo (SWINBURN *et al.*, 2019).

Portanto, o que esse capítulo buscará evidenciar é que a despeito do problema de a insegurança alimentar tornar-se ainda mais escandaloso e central com a crise causada pela pandemia do novo coronavírus, ela tem raízes estruturais. Essas causas, como veremos, não podem ser resolvidas pelo mecanismo de mercado, visto que este mecanismo não é suficiente para lidar com a pobreza e a redução da escassez, e a insegurança alimentar depende de outros fatores além destes para ser resolvida.

Essa contradição é evidenciada por um cenário em que, mesmo diante do crescimento populacional e das altas nos preços dos alimentos, a comida nunca foi tão abundante na história. Essa abundância, entretanto, não se traduz em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na mesma proporção, visto que coincide com a fome e a subnutrição generalizadas no mundo, que coexistem nas mesmas comunidades e famílias que lutam contra a obesidade e doenças crônicas, que resultam do aumento do consumo de ultra processados em todas as regiões do mundo, à exceção das áreas rurais mais pobres (GOLLIN; PROBST, 2015).

Como pano de fundo das recentes transformações do regime alimentar, temos o colapso do desenvolvimentismo e ascensão de uma ordem com ideais liberais e conservadores, que tiveram como marca o crescimento exponencial da financeirização do capitalismo moderno (FINE; SAAD-FILHO, 2017). Essa financeirização recai também fortemente sobre o mercado mundial de alimentos. A terra agricultável cada vez mais passa a ter as funções de ativo produtivo e financeiro imbricadas com a crescente transnacionalização de terras (DIAS; LIMA, 2019), que acompanha a crescente especulação financeira em *commodities* alimentares (VIVERO-POL, 2019a). Ainda, a “modernização” da indústria alimentar leva a uma

transferência de poder econômico da agricultura tradicional para o mercado de insumos, indústria e varejo (GOLLIN; PROBST, 2015), em um contexto de adulteração de alimentos em substâncias alimentares que não cumpre completamente sua função nutricional e social.

A captura do mercado de alimentos pela lógica da globalização financeira é acompanhada de fatores de diferentes naturezas e que demandam estudos de áreas que perpassam não só a agronomia, a nutrição e a economia, mas também a geografia, a antropologia e outras ciências naturais e sociais (LEACH *et al.*, 2020). Na economia, podemos destacar os novos desafios para os *policy makers*, que têm como meta o combate à insegurança alimentar dentro de um contexto mais amplo de definição de política econômica.

Portanto, a pandemia reforça um problema anterior e estrutural, consequência de um sistema alimentar que conseguiu elevar a produtividade e a oferta de alimentos, ao mesmo tempo em que criou um sistema com graves problemas de distribuição, saúde e nutrição. Nesse contexto, o presente capítulo busca trazer algumas das questões teóricas e históricas que definem o atual funcionamento do sistema alimentar mundial e suas contradições. Para tanto, prefacialmente, iremos definir o problema central da tese, que é a Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN), depois pincelaremos as grandes transformações do sistema alimentar mundial e abordaremos as diferenças a respeito do direcionamento de políticas públicas que visam responder a alguma das dimensões da SAN. Por fim, discutiremos os desafios enfrentados no entendimento da alimentação adequada como direito humano.

2.1. Insegurança Alimentar e Nutricional²³

2.1.1. Construção histórica do conceito

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito que ganha dimensões e expande significados ao longo do tempo. Sua origem está relacionada à disponibilidade de alimentos, que passou a ser central, por questões estratégicas, a partir da Segunda Guerra Mundial²⁴. Essa concepção se mantém até a década de 1970, em que quebras de safras levaram a uma redução dos estoques de alimentos no mundo. Em resposta, em 1974, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a primeira Conferência Mundial de Segurança Alimentar, que naquele contexto fortaleceu a Revolução Verde – expressão utilizada para caracterizar um

²³ Essa seção é baseada na dissertação da autora (AZEVEDO, 2017).

²⁴ No mesmo contexto que se organizava a fundação da ONU, em 1943, já se discutia a criação de um organismo multilateral que incentivasse agricultura e alimentação. Assim, dois anos mais tarde, em 1945, foi fundada a *Food and Agriculture Organization* (FAO).

movimento que visava aumentar a produção agrícola por meio de pesquisa e desenvolvimento em sementes, fertilização do solo e máquinas que se adaptassem aos diferentes tipos de solos e climas (MALUF, 1995).

A escassez de alimentos deixou de ser um problema já na década de 1970, no entanto, sem que se resolvesse a questão da fome. Nesse contexto, o conceito se expande para além da oferta de alimentos e o acesso ganha centralidade. Em 1989, na XII Conferência Mundial da FAO, o conceito de SAN passa a estar relacionado à produção adequada, estabilidade dos fluxos e acesso aos alimentos disponíveis por todos os que necessitam (BURITY *et al.*, 2010)

A partir da década de 1980, a dieta ocidental foi fortemente modificada, com crescente consumo de alimentos processados e refinados, e consequente elevação da ingestão de sódio, açúcares e gorduras, por meio de alimentos pobres em fibras e nutrientes – ou seja, produtos alimentícios, como são denominados, que contém em seu rótulo uma grande quantidade de componentes que, na prática, se tornam “calorias vazias”.

Esse contexto levou a gastos de saúde milionários com tratamento de doenças crônicas, como hipertensão, diabetes, doenças do trato intestinal e hepático. Dessa maneira, enquanto a década de 1980 ampliou a discussão para além da produtividade agrícola e expansão da oferta de alimentos, a década de 1990 foi marcada pela ampliação da importância do valor nutricional dos alimentos, fato marcado pela Conferência Internacional de Nutrição realizada, em 1992, pela FAO e pela OMS, em que se determinou que o conceito de segurança alimentar deveria englobar a ideia de alimentação segura, sem contaminação e com boa qualidade nutricional. A partir daí, o conceito passaria a ser Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), incorporando, além da dimensão disponibilidade e acesso, a utilização adequada dos alimentos.

Em 1996, realizou-se a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), que, para reafirmar o compromisso do direito da população ao acesso a alimentos seguros e nutritivos, colocou como meta a redução pela metade do número de pessoas com insegurança alimentar até 2015 (GOMES JR; ALMEIDA FILHO, 2010). Este fato serviu de referência na primeira meta dos Objetivos do Milênio (ODM), que por sua vez foram atualizados para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que traz consigo a ambiciosa meta nº 2, de acabar com a fome até 2030²⁵.

²⁵ 2º ODS: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. 2.1 - Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e

De acordo com as definições atuais, SAN é

[u]ma situação que existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Com base nessa definição, quatro dimensões de segurança alimentar podem ser identificadas: disponibilidade de alimentos, acesso econômico e físico a alimentos, utilização de alimentos e estabilidade ao longo do tempo (FAO *et al.*, 2020).

A dimensão disponibilidade diz respeito à oferta física e potencial de alimentos, incluindo os aspectos da produção, estoques, comercialização e transporte, bem como alimentos silvestres. A dimensão acesso diz respeito ao acesso físico e monetário das famílias aos alimentos disponíveis. A utilização é a dimensão que determina se os alimentos que as famílias estão acessando têm bom uso nutricional e boas condições sanitárias. A estabilidade, por sua

peças em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano; 2.1.1 - Prevalência de subalimentação; 2.1.2 - Prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave, baseado na Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES); 2.2 - Até 2030, acabar com todas as formas de má-nutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas; 2.2.1 - Prevalência de atrasos no crescimento nas crianças com menos de 5 anos de idade; 2.2.2 - Prevalência de malnutrição nas crianças com menos de 5 anos de idade, por tipo de malnutrição (baixo peso e excesso de peso); 2.2.3 - Prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos, segundo estado de gravidez; 2.3 - Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola; 2.3.1 - Volume de produção por unidade de trabalho por dimensão da empresa agrícola/pastoril/florestal; 2.3.2 - Renda média dos pequenos produtores de alimentos, por sexo e condição de indígena; 2.4 - Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo; 2.4.1 - Proporção da área agrícola sob agricultura produtiva e sustentável; 2.5 - Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente; 2.5.1 - Número de recursos genéticos vegetais e animais para a alimentação e agricultura, protegidos a médio ou longo prazo em instalações de conservação; 2.5.2 - Proporção de raças locais classificadas como em risco de extinção; 2.a - Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos; 2.a.1 - Índice de orientação agrícola para a despesa pública; 2.a.2 - Total de fluxos oficiais (ajuda pública ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais) para o setor agrícola; 2.b - Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha; 2.b.1 - Subsídios às exportações agrícolas; 2.c - Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos 2.c.1 - Indicador de anomalias dos preços de alimentação (ODS, 2021).

vez, é uma dimensão transversal às demais e diz respeito à capacidade de manter os alimentos disponíveis e acessíveis, com boa utilização nutricional, em todos os momentos.

Exemplos de instabilidade são fatores climáticos, econômicos, sociais e políticos. A instabilidade de curto-prazo pode levar à insegurança alimentar aguda, enquanto a de longo-prazo, à insegurança alimentar crônica (FAO *et al.*, 2020).

De acordo com Gomes Jr e Aly Jr. (2015), os defensores da superioridade do conceito de soberania alimentar²⁶ são superados em 1996, quando o próprio conceito de SAN é ampliado e passa a incorporar diversos aspectos, como equidade social, valor nutritivo dos alimentos, tradição, questões de gênero e a necessidade de lograr esses objetivos de maneira sustentável.

2.1.2. As várias dimensões da insegurança alimentar

A despeito do conceito de SAN pela FAO ser posterior à 2ª Guerra Mundial (GM), no Brasil, já na década de 1930, o médico Josué de Castro²⁷ – que mais tarde foi um dos fundadores da FAO – realizou análises pioneiras sobre o tema, com ideias revolucionárias, tais como desenvolvimento sustentável e de injustiça social como geradora da miséria. Castro denunciava a fome como “a expressão biológica de males sociológicos”, ao mesmo tempo em que alertava para o moderno conceito de fome, isto é, a carência de um dos 40 ou mais elementos nutritivos necessários para a conservação da saúde, e não a inanição.

Nas suas palavras,

[n]ão é esse tipo excepcional de fome, simples traço melodramático no emaranhado desenho da fome universal, que interessa ao nosso estudo. O nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas. Não só a fome total a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de *starvation*, fenômeno, em geral limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais com o fenômeno muito mais frequente e mais grave, em suas consequências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta

²⁶ O conceito de soberania alimentar foi inicialmente postulado pela Via Campesina. Trata-se de um movimento que coordena organizações camponesas da Ásia, África, América e Europa, que discutem e fomentam alternativas às políticas neoliberais para alcançar uma verdadeira “segurança alimentar”. Para que se alcance a soberania alimentar, a Via Campesina fomenta sete princípios: a alimentação como direito humano básico, a reforma agrária, a proteção de recursos naturais, a reorganização do comércio de alimentos, a eliminação da globalização (via instituições multilaterais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC) da fome, a paz social e o controle democrático (ALMEIDA FILHO, 2015).

²⁷ Médico e autor de diversos livros, obras do autor foram traduzidas para mais de 25 idiomas, entre as quais se destacam *Geografia da Fome* de 1946, *A geopolítica da fome* de 1951 e *Fome: um tema proibido* de 2003. Por seus grandes feitos, recebeu o “Prêmio Roosevelt” da Academia de Ciências Políticas dos EUA, o “Prêmio Internacional da Paz”, o título de “Cidadão do Mundo” e foi duas vezes indicado para o prêmio Nobel da Paz, entre várias outras honras e posições de destaque. Morreu no Exílio em Paris durante a Ditadura Militar. Em setembro de 2008, vários eventos foram realizados por órgãos públicos, entidades da sociedade civil, conselhos de segurança alimentar e nutricional e escolas, em comemoração ao centenário de seu nascimento.

permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias (CASTRO, 2005, p. 18).

Atualmente, a FAO apresenta três conceitos de fome: *oundernourishment*, o *undernutrition*, e o *malnutrition*. O primeiro conceito, *oundernourishment*, diz respeito à subnutrição ou fome crônica, definido como “a condição em que o consumo habitual de alimentos de um indivíduo é insuficiente para fornecer a quantidade de energia dietética necessária para manter uma vida saudável normal e ativa” (FAO *et al.*, 2020). Essa quantidade calórica varia de acordo com a idade, gênero, tamanho, nível de atividade e condições fisiológicas. Por ser esse o conceito utilizado pela FAO para apurar a fome no mundo, será, a despeito de suas limitações, o conceito adotado nesta tese.

O segundo conceito, *undernutrition*, diz respeito a uma visão mais abrangente da subnutrição, em que há má absorção ou uso biológico de nutrientes. Inclui pessoas abaixo do peso para idade (*stuned*), muito magros para altura (*wasting*) e os que sofrem de deficiência de micronutrientes, como vitaminas e minerais. Ao que nos parece, é esse o conceito defendido por Josué de Castro e que possibilitaria a análise da fome oculta.

Por fim, o terceiro conceito, *malnutrission*, diz respeito não à subnutrição como os dois primeiros conceitos, mas sim à desnutrição, que trata não do consumo insuficiente, mas do consumo inadequado, desequilibrado ou excessivo de macro ou micronutrientes em decorrência de uma má alimentação (FAO *et al.*, 2020).

Assim, percebe-se que a fome é apenas a manifestação mais grave da insegurança alimentar, que pode ser percebida em diversos níveis – a insegurança alimentar absoluta e a relativa, a aguda e a crônica. A absoluta ocorre quando há restrição da quantidade de alimentos disponíveis e a relativa quando a restrição é qualitativa. A insegurança alimentar aguda é aquela que ocorre por uma restrição momentânea de alimentos, enquanto a crônica é a restrição continuada, que se manifesta sobretudo na subnutrição e mortalidade infantil, situações que geram altos custos sociais e econômicos, por incentivar a reprodução da pobreza ao impactar a capacidade de aprendizado das crianças e a produtividade do trabalho dos adultos (BURITY *et al.*, 2010; FAO *et al.*, 2020).

Nas palavras de Castro (1965), “mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo” (p. 72). Ainda, a insegurança alimentar envolve não apenas manifestações físicas, como também psicológicas. A manifestação psicológica da insegurança alimentar ocorre quando há incerteza sobre refeições futuras. Assim,

apesar de que a pessoa possa estar alimentada no momento, sofre de insegurança alimentar quando convive com a dúvida de que terá a próxima refeição garantida, fator que pode gerar além de ansiedade outros problemas psicossociais (BURITY *et al.*, 2010; FAO *et al.*, 2020).

Nesse contexto, o Brasil contribuiu para o debate mundial ao levar o conceito de uma escala de autorreferência sobre insegurança alimentar para o mundo, para contrapor os métodos usuais de medida de segurança alimentar, que são medidas e indicadores indiretos, como o PoU, que é o indicador da FAO, a pesquisa de renda e gastos em domicílio, como a POF no Brasil, indicadores antropométricos com inquéritos nutricionais ou inquéritos sobre consumo individual do consumo alimentar no domicílio. Assim, baseados na escala de Cornell, um grupo de pesquisa que reuniu esforços da Unicamp, UnB, UFPB, INPA e UFMT, foi elaborada a EBIA²⁸ (Escala Brasileira de Medida de [In]san), que é uma medida de indicador direto, por se tratar de uma escala de autorreferência sobre a experiência de SAN-INSAN. Da escala brasileira, surgiu a ELCSA (Escala Latino-Americana y Caribeña de SA), por fim, o conceito foi levado para FAO e foi criada a *Food Insecurity Experience Scale* (FIES-FAO).

Conforme podemos ver no quadro abaixo, a FIES-FAO conta com oito perguntas e os resultados são analisados aplicando-se o modelo Rash, ferramenta muito utilizada em estudos de saúde, educação e psicologia, e a própria FAO disponibiliza tanto um *software* como uma planilha em Excel, que geram os resultados da escala com a alimentação das respostas do questionário, bem como um modelo de relatório em Word, que cobre a aplicação e a interpretação dos resultados do FIES.

Quadro 1 - Módulo de Pesquisa de Escala de Experiência em Insegurança Alimentar FIES-FAO

Termo padrão	Formulação da pergunta
1 WORRIED (preocupado)	Durante os últimos 12 meses, houve um tempo em que você estava preocupado que você não teria comida suficiente para comer por falta de dinheiro ou outros recursos?
2 HEALTHY (restrição na saúde)	Ainda pensando nos últimos 12 MESES, houve um tempo em que você não conseguia comer alimentos saudáveis e nutritivos por falta de dinheiro ou outros recursos?
3 FEWFOODS (poucos alimentos)	Houve um tempo em que você comia apenas alguns tipos de alimentos por falta de dinheiro ou outros recursos?
4 SKIPPED	Houve um tempo em que você teve que pular uma refeição porque não havia dinheiro suficiente ou outros recursos para conseguir comida?

²⁸ A escala EBIA compreende 12 perguntas, em que a resposta positiva conta 1 ponto e a negativa 0. Se nenhuma pergunta for positiva, há segurança alimentar. Há insegurança alimentar leve com resposta positiva de 1-5 perguntas em um domicílio com menores de 18 anos e 1-3, sem menores. Insegurança alimentar moderada, com respostas que variam de 6-9 em domicílios com menores de 18, e 4-5 em domicílios sem menores. Por fim, há insegurança alimentar grave com 10-14 respostas positivas em domicílios com menores de 18 anos e de 6-8 em domicílios sem menores. Para saber mais sobre a EBIA, veja em KEPPLER e SEGGAL-CORREA, 2011.

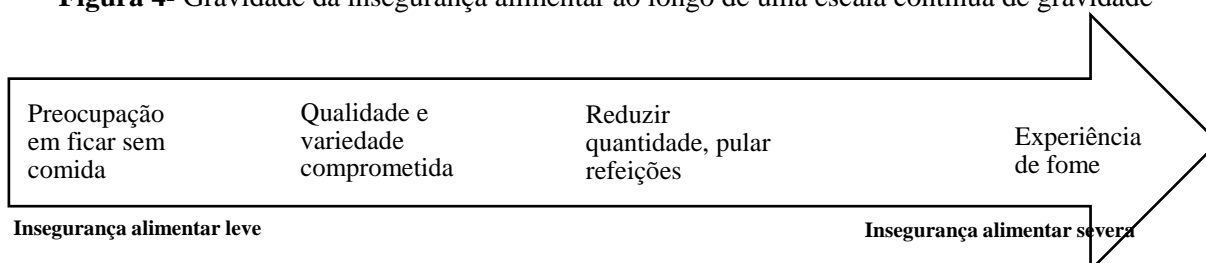
	(pular refeição)	
5	ATELESS (comer menos)	Ainda pensando nos últimos 12 MESES, houve um tempo em que você comeu menos do que você pensava que deveria por falta de dinheiro ou outros recursos?
6	RANOUT (acabar alimentos)	Houve um tempo em que sua casa ficou sem comida por falta de dinheiro ou outros recursos?
7	HUNGRY (fome)	Houve um tempo em que você estava com fome mas não comeu porque não havia dinheiro suficiente ou outros recursos para comida?
8	WHOLEDA Y (sem comer um dia inteiro)	Durante os últimos 12 MESES, houve um tempo em que você ficou sem comer por um dia inteiro por falta de dinheiro ou outros recursos?

Fonte: FAO (2017), adaptado.

O FIES tem sido aplicado anualmente em amostras representativas da população adulta (15 anos ou mais), em mais de 140 países do mundo desde 2014. Essa pesquisa abrange 90% da população mundial, com amostras de cerca de 1000 indivíduos por país, sendo que a Índia conta com amostras superiores a 3000 pessoas, e a China mais de 5000. As pesquisas nacionais aplicadas nos EUA, Canadá, Brasil, Equador, Guatemala e Seychelles são utilizadas por serem totalmente comparáveis com os resultados da FIES-FAO.

De maneira ilustrativa, a figura abaixo mostra como o nível de gravidade de INSAN vai aumentando conforme os resultados do indicador. Essa abordagem contribui para a governança da SAN e é mais relevante para verificar os impactos na SAN do que a escala usual PoU, que contempla o mapa da fome. Isso porque, apesar de a autorreferência implicar subjetividades e viés, bem como poder dificultar comparações entre diferentes culturas, é um mecanismo que leva as referências dos problemas para o nível domiciliar, possibilita inferir a insegurança alimentar em graus de gravidade, facilita a identificação de grupos de risco, tem baixo custo, fácil aplicação e permite um monitoramento do cumprimento de políticas e programas sociais.

Figura 4- Gravidade da insegurança alimentar ao longo de uma escala contínua de gravidade

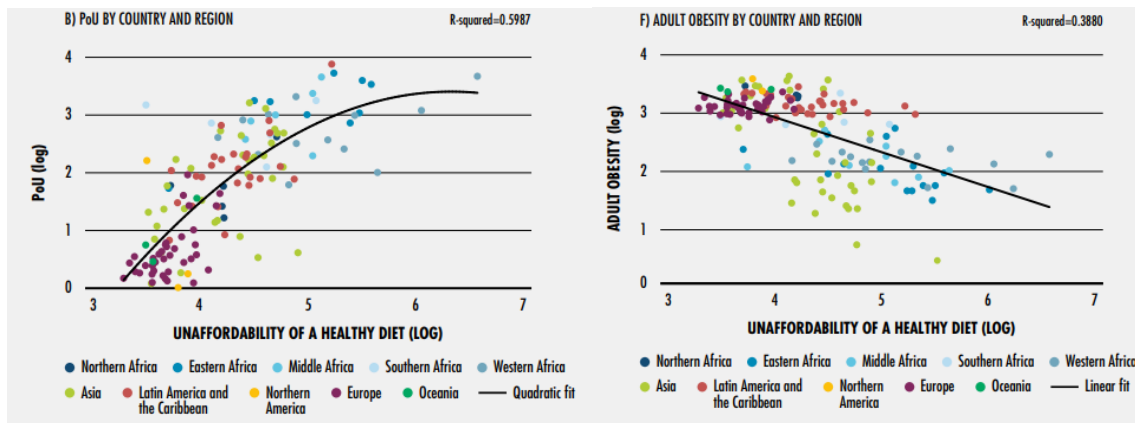


Fonte: FAO (2017), adaptado.

Na outra ponta, a obesidade já é conceituadamente uma manifestação de insegurança alimentar, relacionada ao conceito da *malnutrition*. Esse traço, como veremos, é uma das contradições de um sistema alimentar disfuncional. Nos últimos dados disponibilizados pela

FAO, podemos reforçar que o *undernourishment*, traduzido pela PoU²⁹, é um fenômeno quase inexistente em países desenvolvidos que mantém outros tipos de manifestação da insegurança alimentar, com aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, evidenciados pelos índices de obesidade adulta.

Figura 5 - Desnutrição e obesidade por países e regiões



Fonte: (FAO *et al.*, 2020).

A obesidade na outra ponta das formas de má nutrição contribui para o desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), como patologias cardiovasculares, diabetes, pressão alta, doenças respiratórias crônicas e neoplasias, que representam a maior causa de doenças e mortes prematuras do mundo, representando 19% desse total (SWINBURN *et al.*, 2019).

Dessa maneira, a SAN engloba tanto questões distributivas internas como também internacionais. Nesse sentido, a insegurança alimentar e nutricional (InSAN) se manifesta de diferentes maneiras em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. As nações desenvolvidas não dispõem da marca da insegurança alimentar absoluta, visto que têm ou autossuficiência produtiva agroalimentar, ou acessam os alimentos via importação, enquanto as nações subdesenvolvidas apresentam dificuldade de acesso aos alimentos por insuficiência de renda e pela incapacidade de produção suficiente, autônoma, estável e sustentável (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

²⁹ Indicador de prevalência de pessoas desnutridas da FAO – *prevalence of undernourishment* da FAO (PoU) – calcula a proporção de pessoas que sofrem com a fome, calculado como função densidade da probabilidade de consumo de calorias *per capita*.

A figura abaixo demonstra como as pandemias da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas interagem e se retroalimentam desde os sistemas micros com as famílias até os sistemas macro, a governança e os sistemas naturais.

Figura 6 - Visão da Sindemia Global



Fonte: COMISSÃO DE OBESIDADE THE LANCET (2019, p. 7).

As contradições do atual sistema alimentar, entretanto, não permitem que uma sociedade que reduza a pobreza apresente consequentemente uma melhoria na SAN, visto que o que temos observado é que em muitos contextos o aumento da renda eleva o consumo de substâncias alimentares que não garantem a SAN, ao mesmo tempo que integram uma sindemia global com múltiplos fatores e determinantes. A próxima seção buscará de maneira breve destacar os determinantes do sistema alimentar e da SAN no mundo.

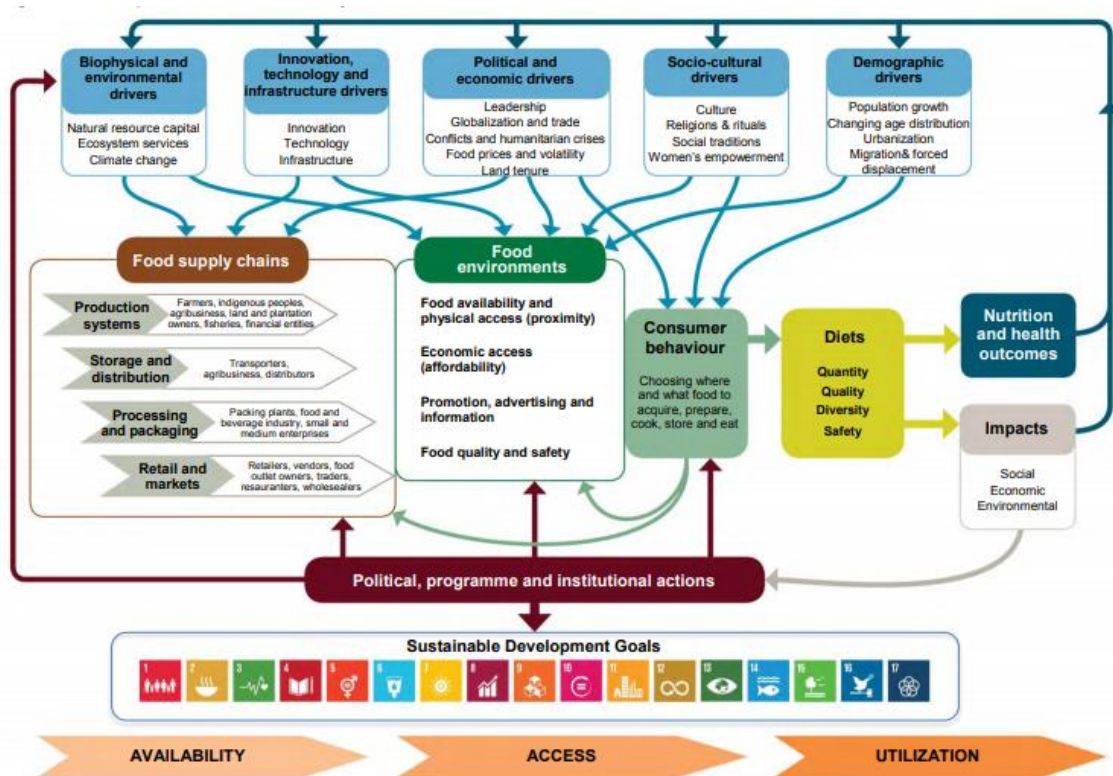
2.2. As transformações e contradições do atual sistema alimentar

Como vimos, a SAN é um problema multidimensional e por isso conta com múltiplos determinantes. De acordo com a *High Level Panel of Experts (HLPE)* (2017)³⁰, existem cinco

³⁰ O *High Level Panel of Experts (HLPE)* sobre segurança alimentar e nutrição foi estabelecido como parte da

categorias de *drives* para as mudanças do sistema alimentar, ilustrados na figura abaixo: biofísico e ambiental; inovação, tecnologia e infraestrutura; política e econômica; sociocultural; e demográfico.

Figura 7- Estrutura conceitual dos sistemas alimentares para dietas e nutrição



Fonte: HLPE (2017).

Os *drivers* biofísicos e ambientais dizem respeito aos recursos naturais, ecossistema e mudanças climáticas. Já os políticos e econômicos incluem comércio, regularização fundiária, volatilidade de preços de alimentos, globalização, comércio e investimento estrangeiro, bem como conflitos e crises humanitárias.

Os *drives* socioculturais, por seu turno, abarcam cultura, tradições, religião, rituais e empoderamento feminino. Por fim, os demográficos incluem crescimento populacional, mudança da pirâmide etária, urbanização e migração.

Essas categorias têm impactos distintos nos diferentes sistemas alimentares, que são constituídos pelas cadeias de suprimentos alimentares, os ambientes e o comportamento do

reforma de 2009 da governança internacional da segurança alimentar, para aconselhar o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS), que é a principal plataforma intergovernamental e internacional que trata da segurança alimentar e da nutrição. O HLPE deve levar a debates políticos mais informados e melhorar a qualidade, eficácia e coerência das políticas de segurança alimentar e nutrição dos níveis local ao internacional.

consumidor. De tal modo, os elementos constituidores dos sistemas alimentares, impactados pelos *drivers*, determinam a nutrição, a saúde e os resultados econômicos e sociais dos sistemas alimentares.

Do ponto de vista analítico das transformações do *drive* político e econômico, podemos recorrer ao conceito de Regime Alimentar³¹. Atualmente, estamos inseridos no Regime Alimentar Corporativo, caracterizado pelo poder de monopólio de grandes empresas transnacionais em todo o sistema: produção, processamento e comercialização de alimentos, além da produção de insumos biotecnológicos e químicos e no financiamento para o setor (GOLDFARB, 2019; MCMICHAEL, 2016).

Esse regime, a despeito de ter possibilitado o aumento da oferta de alimentos, não tem se traduzido em SAN. De acordo com a FAO *et al.* (2020), as previsões para 2019 eram de 690 milhões de pessoas passando fome (8,9% da população mundial), quase 10 milhões de pessoas a mais em comparação com 2018 e 60 milhões a mais do que há cinco anos.

Há ainda cerca de 750 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave. Se adicionadas as pessoas que são atingidas por insegurança alimentar moderada, computa-se que 2 bilhões de pessoas no mundo não tiveram acesso regular a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos em 2019. Ainda, há aumento da obesidade adulta em todas as regiões do mundo, além disso, dados preliminares da agência indicam que a pandemia da Covid-19 deve adicionar entre 83 a 132 milhões de indivíduos ao redor do mundo ao total de pessoas desnutridas em 2020.

As modificações dos sistemas alimentares são intensas e ao mesmo tempo passam despercebidas pela população, que ainda relaciona a produção de alimentos à vida camponesa. Entretanto, a realidade mudou nos países ricos, e está em processo de mudança nos países pobres: os alimentos são cada vez mais produto do setor manufatureiro e de serviços e menos da agricultura (LEACH *et al.*, 2020).

O varejo de alimentos sofre uma mudança estrutural desde os anos 1970, quando o crescimento do autosserviço levou a deterioração do comércio tradicional de alimentos, que, apesar da resistência de algumas feiras, açougues, empórios, mercearias, quitandas etc., ocorreu sua sofisticação e elitização. Dessa maneira, com a *gourmetização* do comércio tradicional

³¹McMichael (2016), na obra *Regimes alimentares e questões agrárias*, utiliza o conceito de *regimes alimentares* de Harriet Friedmann, que são as formas históricas que o abastecimento alimentar assumiu no desenvolvimento do capitalismo, quando a agricultura e o alimento viram mercadoria, distinguindo e analisando três tipos de regimes: o alimentar imperial-colonial, o intensivo norte-americano e o corporativo.

popular, criou-se ou manteve-se o “paradoxo clássico do abastecimento alimentar segundo o qual os ricos pagam menos para se alimentarem melhor, enquanto os pobres pagam mais para comerem pior”. Nesse cenário, as relações homem-alimento se perderam diante da hegemonia da comida pronta, industrializada e do autosserviço (GOMES JR; ALY JUNIOR, 2015, p. 310), fato que impacta o comportamento do consumidor e modifica o *drive* sociocultural e, no limite, também os demais.

Nas palavras de Patel (2007),

Pessoas com sobrepeso e fome estão ligadas através das cadeias de produção que trazem alimentos dos campos para o nosso prato. Guiados pelo motivo do lucro, as corporações que vendem nossa forma alimentar e restringem a forma como comemos, e como pensamos sobre comida (p. 9, *tradução nossa*).

De tal modo, cresce o poder dos grandes supermercados e redes varejistas, que determinam tanto o preço a pagar ao produtor como o que cobrar do consumidor, em uma dinâmica que precariza o trabalho e empobrece o meio rural, bem como promove um modelo de consumo que cria uma dieta insustentável e homogeneizada.

Essa padronização traz prejuízos nutricionais, ambientais e sociais. Com a elevação do consumo de carnes, lácteos e bebidas açucaradas, produzidos por poucas espécies de milho, trigo, arroz, soja e ingredientes sintéticos, “a situação atual caminha para o desaparecimento de sabores, de nutrientes das plantas e de conhecimentos gastronômicos” (ESTEVE, 2017).

Para exemplificar, em uma investigação em um supermercado norte-americano, Pollan (2006) afirma que, a despeito de a primeira impressão ter sido de que dentro daquele recinto existe uma surpreendente biodiversidade, em uma análise para trás da cadeia produtiva, buscando a origem dos alimentos, quando se sai das prateleiras de hortifruti e das carnes e caminha em direção a comida industrial, que ele define como “toda comida cuja proveniência é tão complexa e obscura que exige a ajuda de um especialista para determinar de onde ela veio” (p. 23), ele afirma:

[...] apesar de as minhas viagens de fato me levarem a um grande número de estados, e de cobrirem muitos quilômetros, exatamente no fim dessas cadeias alimentares (o que vale dizer, no começo de tudo), eu invariavelmente fui parar no mesmo lugar: uma fazenda no Cinturão do Milho americano, a região do Meio-Oeste do país conhecida pelo cultivo desta planta. Acaba-se descobrindo que o grande edifício de variedade e opções que é o supermercado americano tem fundações biológicas notavelmente restritas a um pequeno grupo de plantas dominadas por uma única espécie: *Zea mays*, a erva tropical gigante que a maioria de nós conhece como milho. É o milho que alimenta o novilho que se transforma no bife. O milho alimenta a galinha e o porco, o peru e o cordeiro, o bagre e a tilápia e, cada vez mais, até o salmão, um carnívoro por natureza que os criadores de peixe estão submetendo a uma

reengenharia para que passe a tolerar o milho. Os ovos são feitos de milho. O leite e o queijo e o iogurte, que antes vinham das vacas leiteiras que se alimentavam no pasto, agora costumam vir das vacas Holstein, que passam toda sua vida útil num estábulo, ligadas às máquinas, comendo milho. Vamos adiante para a seção de comidas processadas e encontramos manifestações ainda mais intrincadas do milho. Num *nugget* de galinha, por exemplo, o milho se sobrepõe ao milho: a galinha ali contida consiste em milho, é claro, mas também os outros ingredientes do *nugget*, incluindo o amido de milho geneticamente modificado que dá a liga responsável pela consistência da coisa, a farinha de milho na massa que a reveste e o óleo de milho no qual a peça é frita. E, o que é muito menos óbvio, as leveduras e a lecitina, os mono, di e triglicerídios, a atraente cor dourada, e até mesmo o ácido cítrico que mantém o *nugget* ‘fresco’, todos podem ser derivados do milho. Ao acompanhar seus *nuggets* de frango com qualquer refrigerante encontrado no supermercado, você estará acrescentando milho ao milho (POLLAN, 2006).

Assim, criamos uma sociedade com mais alimentos, mas com menor SAN e muito menos diversidades. A perda foi de 75% das variedades agrícolas no último século, com consequências ecológicas e culturais, além de ameaçar a segurança alimentar, ao dependermos de algumas poucas culturas e espécies de gado” (p. 8). Esse padrão desenvolvido nos EUA avança pelo mundo e altera o padrão alimentar de países periféricos. A “dieta global” resulta de uma cadeia de produção extremamente concentrada na poderosa indústria alimentar. Entretanto, como vimos, o conceito SAN é amplo e vai além de comer, abarcando a ideia de comer bem, em que a origem, a qualidade e o preparo dos alimentos importam. A alimentação pouco saudável e pouco diversificada, fruto de um regime alimentar com padrões norte-americanos, afeta não apenas os países periféricos, mas todo o mundo, impactando mais os indivíduos com menos recursos, que possuem dificuldade de acessar uma alimentação saudável, seja pelo preço, seja porque não a valoriza. Um exemplo disso é que nos EUA a obesidade afeta majoritariamente os afro-americanos, que representam mais de um terço do total de obesos do país, como também os latino-americanos, que representam outra quase terça parte (ESTEVE, 2017).

Apesar das contradições desse regime alimentar, Marion Nestle (2007) em seu livro *Food politics: how the food industry influences nutrition and health* mostra como a indústria alimentícia usa de lobby contribuições financeiras, publicidade, ações judiciais, relações públicas, filantropia, parcerias, informações tendenciosas e até ameaças para convencer agências federais, profissionais da nutrição e saúde, o Congresso e a população de que a relação entre dieta, saúde e ciência é confusa o suficiente para que todos os tipos de alimentos e dietas sejam possíveis.

O poder de monopólio que ocorre na ponta do consumo é ainda mais intenso na produção de produtos agrícolas. Menos de 60 das empresas controlam a produção de alimentos

no mundo, enquanto outras seis oligopolizam cerca de 60% das sementes utilizadas na agricultura. Em 1980, nenhuma empresa dominava 1% do mercado mundial de sementes (ESTEVE, 2017).

Esse fenômeno é corroborado pela denúncia feita por Jean Ziegler em seu livro *Destruição em massa – geopolítica da fome*. A obra, que faz referência a Josué de Castro, decorre da experiência que viveu após oito anos como relator do direito à alimentação na ONU (período de 2000 a 2008), bem como por sua atuação no Conselho de Direitos Humanos do mesmo organismo. Em um de seus alicerces, Ziegler mostra como os mecanismos de mercado levam a absurda concentração do mercado agroalimentar, onde seis empresas detêm mais de 70% do mercado de fertilizantes e dez companhias controlam um terço das sementes mundiais.

Essas mudanças também estão inseridas no contexto de hegemonia do neoliberalismo e de fortalecimento da ortodoxia no debate sobre política econômica. Com isso, a redução da ajuda estatal atingiu também o campo e, com menos políticas públicas de incentivo à agricultura, o agronegócio necessitou recorrer a outras fontes de financiamento, reconfigurando a estrutura do setor, modificando as relações entre a agricultura e a indústria, a exemplo da criação de pacotes de integração agroindustrial.

Nesse processo ocorreu tanto verticalização, buscando mais eficiência nas trocas de insumos e grãos, bem como diversificação, com esmagadoras entrando no mercado de fertilizantes. Como resultado, uma grande quantidade de fusões e aquisições surgiu no agronegócio com “a verticalização *upstream* das multinacionais esmagadoras de grãos e a transformação das corporações de agroquímicos em indústrias *life science*” (GALVÃO, 2014, p. 460).

Esse processo de investimentos massivos não só em defensivos e maquinaria, como também em biotecnologia é necessário, visto que a agroindústria apostou em poucas culturas com perfil comercial, ou seja, uniformidade e adaptadas para colheitas com maquinaria pesada, preservadas artificialmente para serem transportadas por longas distâncias (ESTEVE, 2017).

Para percorrerem longas distâncias, para driblarem a memória das estações do ano, para serem produzidas em qualquer terreno, toneladas de adubos químicos, venenos e outros componentes são despejados sem critério em plantações e criações cada vez mais especializadas, mais ‘solteiras’ (GOMES JR; ALY JR, 2015, p. 312)

Nesse contexto, observa-se o fomento de operações *barter*, por meio da qual é possível perceber a substituição da monetização por negociações que envolvem a antecipação de insumos, por exemplo, a serem pagos com grãos da safra colhida. Essa peculiaridade do agronegócio surgiu da necessidade de financiamento das safras, sendo que tal dinâmica tem

viabilizado a expansão do mercado do campo, permitindo aos agricultores produzirem em larga escala e, assim, se inserirem de maneira mais competitiva no mercado de safras futuras. O parâmetro adotado nesse tipo de negociações, normalmente, é aquele definido pelo mercado de *commodities* (GOLDFARB, 2019).

Dessa forma, nota-se que as grandes empresas esmagadoras se tornam ao mesmo tempo monopsonistas e monopolistas para os produtores rurais. Simultaneamente ao processo de verticalização do agronegócio, essas grandes empresas se inserem de maneira mais agressiva no mercado de *life science*, um segmento que estuda organismos vivos e as relações deles com o ambiente externo. Com as empresas possuindo tanto o germoplasma (estrutura que armazena o material genético de uma espécie), oriundo de empresas de semente, como o capital de empresas agroquímicas e a biotecnologia, essa cadeia de produção torna-se mais complexa e com um grau elevado de barreiras à entrada. O equilíbrio desse tripé (biotecnologia-germoplasma-capital) levou ao fortalecimento das multinacionais do setor, propiciando grandes avanços tecnológicos na produção e na organização gerencial do agronegócio, um ganho crescente na comercialização e escoamento dessa produção³² (GALVÃO, 2014). Essas empresas (Cargill, Syngenta, Monsanto, Bayer, DuPont, Dow, etc.), por seu porte e alcance, têm grande capacidade de modificação do rural.

A pesquisa agrônômica realizada na iniciativa privada cria produtos que possibilitam a expansão da fronteira agrícola para áreas menos férteis, e com a integração da agricultura com a indústria criam uma cadeia complexa que absorve mão de obra mais qualificada, e, por isso, mais bem remunerada. A questão, então, não é simplesmente negar a importância e os ganhos que o fortalecimento desse setor gera em todo o mundo. É evidente a importância do setor agrícola para o crescimento econômico mundial, fator que, embora não suficiente, é indispensável para o combate à miséria.

Portanto, o ponto é evidenciar a complexidade do problema que, ao expandir a produção, concentra o mercado, cria exclusão e expulsão de mão de obra camponesa, ao mesmo tempo que cria um sistema alimentar que aumenta a produção de comida sem promover a SAN em todas as suas dimensões.

³² Para o autor, essa operação triangulada que consiste num mecanismo de financiamento da safra sem intermediações monetárias traz ganhos equilibrados às partes, visto que ao mesmo tempo em que reduz os riscos de inadimplência das fornecedoras, centraliza a compra da produção de grãos e possibilita o agricultor uma fonte alternativa de financiamento de curto prazo e justa, uma vez que os preços dos produtos são aqueles praticados no mercado de *commodities*.

Ainda, dentro desse ambiente econômico-político, temos o aumento significativo da financeirização da comida, elemento basilar para a reprodução das sociedades humanas com dignidade. Essa financeirização será abordada juntamente com as ressalvas que serão realizadas sobre as contradições da dinâmica do preço dos alimentos para a SAN.

2.2.1. Preço dos alimentos

A questão dos preços dos alimentos merece ser lembrada nesta tese, visto que a estabilidade dos preços agrícolas é fundamental para se determinar o salário real, as condições gerais da sociedade e a SAN. Ainda, é um ponto controverso e que necessita de uma análise de diferentes peculiaridades entre as nações ricas e pobres, bem como se apresenta como um problema de economia política.

Até 2005, a visão amplamente defendida era de que os baixos preços dos alimentos eram uma maldição para países subdesenvolvidos³³. Essa ideia defendia que políticas que buscam solucionar a fome com a expansão da Revolução Verde em regiões produtivas para exportar a baixos preços para países pobres não é eficaz. Apesar de notória e conhecida necessidade de expansão da produção de alimentos para manter a população mundial crescente sem carências nutricionais, os baixos preços dos alimentos trazem consigo o paradoxo social de acentuar a pobreza da população rural não incluída na modernização do campo, que é a parcela da população que apresenta maiores índices de subnutrição³⁴. Portanto, da mesma maneira que a modernização propicia uma quantidade elevada de alimentos a uma população crescente e mata o demônio malthusiano, cria mecanismos de exclusão da parcela que mais sofre com subalimentação.

³³ Entre janeiro de 2006 e abril de 2008, o preço real dos alimentos comercializados nos mercados mundiais aumentou cerca de 80%. Os fatores por trás desse aumento dramático são variados e, até certo ponto, permanecem contestados, embora mudanças fundamentais nos padrões de demanda, os efeitos das mudanças climáticas e o maior uso de grãos e oleaginosas como substitutos de combustível tenham desempenhado um papel importante. Fatores financeiros, incluindo bolhas de preços de ativos em títulos lastreados em *commodities* também podem ter desempenhado um papel. Como os eventos mais recentes sugerem, a era de preços altos e voláteis dos alimentos tende a persistir, o que exige uma melhor compreensão da economia e da economia política dos choques nos preços dos alimentos em economias de baixa renda (ADAM; AJAKAIYE, 2011).

³⁴ Percebeu-se um grande impacto na organização do trabalho, visto que as primeiras inovações foram exatamente em máquinas e insumos agrícolas que visavam poupar mão de obra, o que provocou desemprego no campo e, conseqüentemente, êxodo rural. Assim, a elevação da produção agrícola ocorreu simultaneamente à redução de oportunidades para os trabalhadores rurais, desprovidos do acesso aos meios de produção. Enquanto nas nações desenvolvidas essa população expulsa e empobrecida migrou sua força de trabalho para a indústria ou para o setor de serviços que se encontravam em expansão, nas nações subdesenvolvidas, além de não conseguirem acessar essa mecanização, criada por e para países desenvolvidos, não possuíam a mesma capacidade de absorção de mão de obra nos outros dois setores, levando a pobreza urbana e marginalização (MAZOYER; ROUDART, 2008).

Essa visão de que os baixos preços acentuavam o problema da insegurança alimentar por prejudicar a população mais vulnerável ao problema era corroborada por organismos internacionais, como a FAO, e ONGs, como Oxfam Internacional.

Nas palavras de Mazoyer e Roudart (2008),

[t]ais preços, que engendram por sua vez o subconsumo alimentar e a subutilização dos recursos agrícolas, são, portanto, duplamente malthusianos. Além do mais, eles pressionam negativamente o meio ambiente, a segurança sanitária e a qualidade dos produtos. Para promover as agriculturas camponesas sustentáveis, capazes de assegurar, em quantidade e em qualidade, a segurança alimentar de 6 e, muito em breve, 9 bilhões de seres humanos, é preciso, antes de tudo, garantir aos camponeses preços suficientemente elevados e estáveis para que eles possam viver dignamente de seu trabalho: é o preço de nosso futuro (p. 34).

Entretanto, o aumento dramático dos preços dos alimentos em 2006-2008 parece ter alterado fundamentalmente essa visão. Como fatores conjunturais relevantes para explicar essa alta dos preços, além da crise financeira, estão os subsídios praticados pelos países desenvolvidos, que bloqueiam a inversão produtiva nos países subdesenvolvidos; o aumento da demanda da China e Índia, em decorrência do aumento da renda e mudança de hábitos alimentares; a urbanização e os efeitos na especulação de terras, caso do sudeste asiático, com reduções na produção de arroz; a ocorrência de secas e inundações; e o aumento do preço do petróleo, que eleva custos agrícolas e desvia demanda para biocombustíveis (ADAM; AJAKAIYE, 2011; COUTO, 2010; DELGADO, 2010).

Do ponto de vista estrutural, podemos destacar a redução dos estoques públicos de alimentos, que reduziu o nível internacional de reservas alimentares desde a década de 1990 (COUTO, 2010).

Com o novo contexto, houve uma mudança de posição, e as organizações que antes defendiam que o problema residia nos baixos preços, de 2007 em diante, passaram a afirmar que os altos preços dos alimentos possuíam um efeito devastador para os países subdesenvolvidos e a população pobre de todo o mundo, fato documentado e analisado por Swinnen (2010). Segundo o autor, o que faltou nessa mudança de paradigma foi fazer o contraponto, explicitando que os preços altos beneficiam famílias que ganham renda da agricultura, enquanto prejudica os consumidores líquidos de alimentos (rurais ou urbanos) e a dimensão desse impacto depende de uma série de fatores que afetam a transmissão dos preços.

Nesse sentido, Kuiper *et al.* (2020) defendem que as projeções de SAN precisam analisar fatores além dos preços agrícolas, visto que: 1) o efeito do preço deve ser combinado ao efeito renda para que possa se determinar as variações da SAN; 2) com a urbanização, o

número de domicílios urbanos com pouca renda agrícola aumenta, modificando o equilíbrio entre os ganhadores e perdedores de um aumento dos preços; 3) apesar da oferta agrícola ser chave nas projeções de preços, enquanto a terra e outros insumos são analisados cautelosamente, inclusive diante de impactos de mudanças climáticas, as modificações do mercado de trabalho, decorrentes da urbanização e redução do trabalho agrícola não o são; e 4) é necessário analisar os prós e contras de se investir em aumento de produtividade agrícola, visto que o alimento está cada vez mais dissociado da agricultura e se transformando em um produto da manufatura e da indústria. Ou seja, preços agrícolas não são os preços dos alimentos e é necessário entender essa mudança do caráter do sistema alimentar.

Mesmo entendendo que as *commodities* alimentares como o milho, soja, trigo não são os alimentos que chegam à mesa das pessoas, mas sim insumos para os alimentos que encontramos nos mercados, é relevante entender que o patamar e a volatilidade dessas substâncias alimentares, por serem o insumo dos alimentos, fazem parte da determinação dos preços dos alimentos, que contam também com diversos outros fatores internos e externos, como a dinâmica da agroindústria, do varejo e do perfil da demanda. Como exemplo, conforme os consumidores ficam mais ricos, eles tendem a comprar mais alimentos processados, ou comer em restaurantes, e assim pagar preços mais altos por nutriente (GODFRAY; ROBINSON, 2015).

De tal modo, os fatores estruturais do problema dos preços dos alimentos residem, como veremos com mais detalhe na seção 2.3.1., no seu entendimento como bem privado, a ser regulado exclusivamente pelo mercado, com redução crescente de um aparato estatal regulador, contexto que leva ao aumento da volatilidade dos preços, em decorrência do aumento da especulação financeira em cima de *commodities* agrícolas. A intervenção estatal por meio de estoques reguladores, além de garantir disponibilidade de alimentos, contribuiria para a estabilidade em termos de preços deles.

Ainda, o aumento da financeirização da economia leva os preços agrícolas a serem cada vez mais determinados em bolsas de valores, nos mercados futuros, que por sua vez ficam à mercê dos mesmos bancos e fundos de alto risco que causaram a crise do *subprime* de 2008, no mercado de hipotecas, que se valem dos mercados globais desregulamentados. As matérias primas são compradas e vendidas não apenas para fazer negócios, mas também por motivo especulação, gerando aumento do patamar e da volatilidade dos preços (ESTEVE, 2017).

Nesse sentido, é necessário rejeitar a solução ortodoxa de mercado, que considera a possibilidade de acesso aos alimentos pela abertura comercial e livre cambismo e voltar à políticas heterodoxas, como, por exemplo, a categoria do *forjador de intercâmbio*, da literatura

pós-keynesiana, que nada mais seria que a volta de importantes reservas estatais – de alimentos, no caso – para prover liquidez e atenuar flutuações aleatórias do preço dos ativos em questão (COUTO, 2010; DAVIDSON, 1999b).

Ainda, cabe regular o mercado internacional e financeiro de outras maneiras, reduzindo a especulação financeira em cima do sistema alimentar. Dada a importância da estabilidade dos preços agrícolas e de alimentos em eventuais crises de legitimação do Estado, a intervenção pública na esfera do abastecimento possui natureza política (COUTO, 2010).

Portanto, para permitir que os agricultores produzam alimentos seguros e de qualidade em quantidade suficiente, permitindo que futuras gerações façam o mesmo, Mazoyer e Roudart (2008) consideram indispensável romper a liberalização das trocas para encerrar a guerra de preços agrícolas internacionais e interromper a expulsão de trabalhadores do campo e a miséria e desemprego urbanos.

2.3. Políticas de segurança alimentar: acesso, disponibilidade, utilização e estabilidade

Políticas públicas para SAN não necessariamente precisam abarcar diretamente a alimentação. Como parte de um problema multidimensional, políticas públicas de diversas naturezas contribuem para mitigar o problema. As três agências da ONU que tratam de agricultura e alimentação – FAO, PMA e FIDA – estabeleceram intervenções denominadas “enfoque de via dupla”, que recomendam que as políticas realizadas para SAN necessitam abranger tanto políticas emergenciais, como assistência alimentar e nutricional, como estruturais via desenvolvimento econômico (ALMEIDA FILHO; ORTEGA, 2010).

Para exemplificar as diferentes políticas nas dimensões da SAN, usamos a classificação por dimensão propostas pela CELAC na *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, que pode ser resumida no quadro abaixo.

Quadro 2 - Tipos de políticas públicas por dimensão da SAN

Disponibilidade	Acesso	Utilização	Estabilidade
assistência técnica capital físico predial compras públicas desenvolvimento de cadeias produtivas desenvolvimento para exportação financiamento e crédito infraestrutura produtiva insumos produtivos manejo e conservação de recursos naturais pesquisa & desenvolvimento políticas sobre terras produção	abastecimento de alimentos ajuda alimentar alimentação escolar compras públicas controle de mercados mercado de trabalho e salários pensões subsídios	extensão e informação em nutrição infraestrutura sanitária inocuidade alimentar saúde nutricional	adaptação e mitigação das alterações climáticas manejo e conservação de recursos naturais medidas de emergência

saúde animal e vegetal subvenção para importação	transferência monetária		
---	----------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria com base na classificação da Plataforma (CELAC, 2020).

Assim, é comum que haja programas classificados em alguma dimensão que possuam ações que também se encaixem em outra dimensão, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil, que é considerado como um abastecimento de alimentos, compras públicas, bem como ajuda alimentar, com ações que promovem a disponibilidade e acesso de alimentos.

Como vimos no capítulo anterior, a visão ortodoxa da economia entende que o mecanismo de mercado é suficientemente competente para responder às questões econômicas fundamentais, ao passo que a atuação estatal é, portanto, tópica, corrigindo falhas de mercado. Portanto, a solução ortodoxa para o desenvolvimento da cadeia de valor agrícola é que os estados modernos resolvam a questão do pequeno camponês, retirando essa mão de obra pouco produtiva do campo, com êxodo rural, ou convertendo-os de agricultores pouco produtivos para mão de obra contratada, incorporando-os nas cadeias de valor.

Nesse sentido, o papel do Estado é criar um ambiente favorável para que as empresas transnacionais agroalimentares (TNCs), mediando os conflitos de interesses entre o mercado doméstico, os financistas e os empresariados que se beneficiam dessa desregulamentação. O ponto da questão é uma preocupação malthusiana a respeito da oferta de alimentos, colocando o aumento da produtividade agrícola no foco das soluções para a SAN.

Do ponto de vista teórico, Leach *et al.* (2020) classificam essa visão ortodoxa na abordagem da política alimentar denominada *incentivos e interesses alimentares*, que entende que as mudanças ocorrem a partir da resposta a incentivos de atores individuais e racionais. Esses atores são agricultores fazendo escolhas de produção, ou consumidores tomando decisões sobre o que comprar.

Para a heterodoxia econômica, porém, as políticas públicas devem ser estruturais e mais amplas. Nesse sentido, o Estado deve atuar diretamente e não apenas de maneira contracíclica, mas para corrigir os problemas que o mercado não consegue, como manutenção do emprego e da renda, e, conseqüentemente, o de SAN. Assim, numa visão pós-keynesiana, por exemplo, cabe explorar não apenas as políticas macroeconômicas de geração de renda e emprego, mas as de estoques reguladores que garantam preços e disponibilidade de alimentos ao longo do tempo, bem como programas de renda mínima que não apenas provejam os recursos necessários para obtenção dos alimentos, mas que em localidades onde a renda é baixa, estimule o

desenvolvimento da renda e do emprego com aumentos de demanda alimentar e consequente produção local.

Para a ortodoxia, historicamente os desequilíbrios naturais da economia capitalista foram atrelados não só às políticas monetária e fiscal expansionistas, mas também à construção de um Estado de Bem-estar Social e regulação do mercado, já que esse sistema atrapalha o ajuste automático entre oferta e demanda e causa rigidez nos preços. O oposto é a posição dos heterodoxos, em particular os pós-keynesianos. Essa regulação, como mencionamos na seção a respeito da dinâmica do preço dos alimentos, pode ser tanto através da restrição da especulação em mercados futuros como com a criação de estoques públicos, para que o Estado regule a oferta dos produtos alimentares, quanto com a criação de demandas locais de alimentos com programas de renda mínima articulados com compras privadas ou públicas de alimentos que estimulem ofertas locais.

O nosso entendimento é de que as políticas sociais devem utilizar a SAN como guia moral. A SAN, entretanto, entendida em seu conceito amplo, pressupõe que para que seja efetivamente compreendida e conquistada, é necessário que se concretize o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

2.3.1. Alimentação como direito fundamental e bem comum como guia moral para definições de políticas públicas

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o entendimento da alimentação como direito e base moral de políticas públicas é defendido e explorado por cientistas e organizações sociais.

Art. 25. Todo homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (*grifo nosso*).

Contudo, já em 1966, no contexto da Guerra Fria, ocorreu a divisão dos Direitos Humanos em dois pactos: o Pacto Internacional dos Direitos Humanos Cíveis e Políticos (PIDCP) do bloco capitalista, priorizando o direito à vida, à liberdade, ao voto, a não sofrer tortura dentre outros, e o Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e

Culturais (PIDESC) do bloco socialista, priorizando o direito humano à alimentação adequada, ao trabalho, à saúde, à educação etc. (BARROS; OLIVEIRA, 2013).

Nesse contexto, o direito à alimentação tornou-se pauta explícita do PIDESC, de acordo com o artigo 11 do tratado.

Artigo 11 [...] §1º - Os Estados-partes no presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive, à alimentação**, vestuário e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre convencimento. §2º - Os Estados-partes no presente pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades**, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (*grifo nosso*).

Com o fim da Guerra Fria, ocorreu a Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena em 1993. Na ocasião, retomaram-se os direitos humanos como princípios universais, indivisíveis, inalienáveis, independentes e inter-relacionados, e com isso deu-se a exigência de os países do bloco capitalista ratificarem o PIDESC. Entretanto, como esse movimento coincide com a consolidação do neoliberalismo, a despeito da grande adesão das nações ao tratado, impera a dificuldade na concretização de direitos que envolvem prestações materiais, por trazerem impactos na ordem financeira e econômica (EIDE, 2008).

De maneira ilustrativa, podemos destacar que os EUA, o Canadá e diversos países da União Europeia nunca consideraram o direito à alimentação em suas legislações. Enquanto os EUA sempre se opuseram a qualquer documento internacional que colocasse a alimentação como direito³⁵, na União Europeia impera dois padrões divergentes: a defesa do DHAA para os

³⁵ Os EUA sempre se opuseram de maneira explícita a qualquer documento internacional que visasse considerar alimentação um direito humano, tendo sido a única nação a não ratificar o PIDESC e a Convenção sobre os Direitos das Crianças. Apesar do presidente Obama ter suavizado a postura dos EUA durante seu mandato ao aderir a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação em 2009, em 2014 bloqueou um projeto de resolução sobre o mesmo direito, com a reafirmação do ponto de desentendimento: o direito à alimentação deve ser uma política desejável, mas não deve implicar obrigatoriedade de execução por parte do Estado.

países subdesenvolvidos e a relutância em aderir o direito em suas próprias legislações. Apesar de haver movimentação relevante da sociedade civil organizada, ONGs e organismos multilaterais pela defesa do DHAA, instituições como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial desencorajam sua consolidação. Ainda, em sua maioria, corporações transnacionais e fundações filantrópicas não se sentem vinculadas aos princípios de direitos humanos (VIVERO POL; SCHUFTAN, 2016).

Em uma análise mais profunda, Vivero-Pol (2019a) afirma que está na redução do alimento à *commodity* as raízes do fracasso do sistema alimentar, “que produz comida em excesso, suficiente para alimentar adequadamente todo o planeta, mas não é capaz de garantir o acesso equânime ao alimento por todos simplesmente usando as leis de mercado” (p. 43).

Assim, com essa leitura, o autor propõe que a comida volte a ser um bem comum, como de fato já foi. A classificação de bens na literatura econômica ortodoxa leva em conta os caracteres excludente e rival de um bem. Um bem é rival caso ele se esgote no consumo, fazendo com que o seu consumo por um agente impacte diretamente no consumo de outro. De outro lado, um bem é excludente quando é possível evitar que um agente possa consumi-lo sem pagar por ele. Nesse sentido, um bem privado deve ser regulado pelo mercado, quando é ao mesmo tempo rival e excludente, porque essas características definem as propriedades que tornam o funcionamento do mercado eficiente. De outro lado, temos os bens públicos, que são os bens que não são rivais e nem excludentes, como é o caso clássico da luz de um poste, ou do ar que respiramos. Nesses casos não há nenhum incentivo à produção privada deste bem, já que ele pode ser consumido sem pagamento e seu consumo não pode esgotá-lo, e assim não requer regulação. Quando não é excludente, mas é rival, trata-se de um recurso comum, que deve ser regulado para não acabar.

Para a microeconomia neoclássica a teoria a respeito dos recursos comuns foca na “tragédia dos comuns”³⁶, que nada mais é que a tendência à exploração à exaustão de bens não excludentes e rivais, como os exemplos clássicos recursos florestais, pesqueiros, pastos compartilhados etc. De acordo com essa visão, muito utilizada na economia ambiental, o maior problema da “tragédia dos comuns” é que a taxa de coleta geralmente supera às taxas de reposição natural. Com o anúncio do fim da oferta ilimitada destes recursos, há o incentivo à

³⁶ Esse termo foi cunhado por Garret Hardin em 1968 com a publicação de um artigo intitulado “A tragédia dos comuns” na revista Science. Essa teoria fortaleceu sobremaneira o discurso sobre a necessidade de mercantilização de recursos naturais.

intensificação da exploração individual. Assim, durante muito tempo, a discussão a esse respeito ficou limitada aos desenhos de regulação entre a esfera privada e estatal.

Entretanto, de acordo com Ostrom (1990),

Alguns artigos acadêmicos sobre a ‘tragédia dos comuns’ recomendam que ‘o Estado’ controle a maioria dos recursos naturais para evitar sua destruição; outros recomendam que a privatização desses recursos resolva o problema. O que se pode observar no mundo, no entanto, é que nem o Estado nem o mercado são uniformemente bem-sucedidos em permitir que os indivíduos sustentem o uso produtivo e de longo prazo dos sistemas de recursos naturais. Além disso, as comunidades de indivíduos têm confiado em instituições que se assemelham nem ao Estado nem ao mercado para governar alguns sistemas de recursos com graus razoáveis de sucesso durante longos períodos de tempo (p. 1, *tradução nossa*).

A ganhadora do Nobel demonstra, por meio de pesquisa prática e teórica, que existe um terceiro modelo para lidar com os recursos comuns: governanças policêntricas locais, onde grupos locais com motivação coletiva desempenham os papéis de governança de recursos naturais. Segundo Ostrom (1990), em algumas comunidades, um conjunto de regras é estabelecido pelos próprios usuários dos recursos, para que seu consumo seja realizado de forma sustentável, econômica e ecologicamente, o que permite entender que existem vários desenhos possíveis de gestão dos recursos comuns para além da gestão privada ou estatal, geridas de maneira comunal.

Segundo a autora, o caráter excludente de um bem é a forma que os produtores encontraram para prevenir o consumo não compensatório de sua produção. Assim, só pode ser aplicado ao alimento produzido, não ao alimento selvagem encontrado na natureza. Nesse contexto, o que Vivero Pol (2016; 2019b) chama atenção é que o entendimento da alimentação como bem privado foi historicamente construído à medida que a terra, as sementes, a água³⁷ e o conhecimento agrícola foram deixando paulatinamente a condição de bens comuns locais para se transformarem em bens transnacionais privados. Portanto, na mesma medida que a redução dos alimentos a *commodities* foi construída, o entendimento como bem comum é uma transformação orientada, uma questão de orientação e escolha social.

Portanto, dado que os recursos comuns não são aqueles que possuem características intrínsecas que os determinam, o que de fato ocorre é uma decisão coletiva política que opta

³⁷A metáfora da água virtual é utilizada tanto em ambientes empíricos quanto conceituais, para traduzir a produtos na quantidade de água utilizada para fabricá-lo. Dessa maneira, maneira calcula-se a quantidade de água utilizada na produção de produtos agrícolas e pecuários que são comercializados em mercados internacionais. Vários autores descreveram como países com pouca água podem aumentar sua segurança alimentar importando culturas alimentares intensivas em água (WICHELNS, 2004).

por considerar aquele recurso passivo ou não de ser restrito, e, portanto, excludente. Dessa maneira, advoga-se pela transferência da alimentação do *status* de bem privado, que reduz a comida a mercadoria para declará-lo como bem comum, por ser essencial, direito humano declarado e determinante cultural.

Como o grau de excludibilidade e rivalidade dependem da natureza tecnológica do bem associado com os direitos de propriedade, e direitos de propriedade são apenas normas sociais e legais determinadas, mesmo diante do alto grau de rivalidade que o alimento pode assumir, muitas comunidades adotaram e ainda adotam alimentos como um bem comum, da mesma maneira que comunidades gerem florestas, pescas, terra e água. Assim, a excludibilidade e rivalidade do alimento podem ser se não contestados, pelo menos reformados, conforme tabela abaixo.

Quadro 3 - Elementos relacionados ao alimento e suas características de excludibilidade-subtrabilidade

		Subtrabilidade	
		A propriedade de um bem segundo a qual o uso por uma pessoa diminui a disponibilidade de uso por outro	
		Baixa	Elevada
Excludibilidade A propriedade de um bem segundo a qual uma pessoa pode ser prevenida de dele usufruir	Difícil	Bens públicos (Fornecimento público) Televisão aberta, ar, iluminação pública, defesa nacional, vistas panorâmicas, sistema de saúde universal 1. Assistência emergencial para doenças zoonóticas 2. Receitas culinárias 3. Conhecimento gastronômico 4. Sistema seguro de suprimento alimentar 5. Conhecimento tradicional da agricultura 6. Recursos genéticos para alimento e agricultura 7. Regulação de flutuações extremas no preço de alimentos	Recursos Comuns (Fornecimento pela Natureza) Madeira, carvão, campos petrolíferos 1. Estoques oceânicos de peixes 2. Frutas selvagens comestíveis e animais
	Fácil	Bens de Clube (Fornecimento público ou privado) Cinemas, parques privados, televisão à cabo 1. Conhecimento agrícola patenteados 2. Caça em reservas esportivas 3. Licenças de pesca e caça	Bens privados (Fornecimento privado) Roupas, carros, eletrônicos 1. Alimento cultivado 2. Propriedade privada da terra para fins de agricultura 3. Organismos Geneticamente Modificados 4. Sementes desenvolvidas patenteadas

Fonte: Vivero-Pol (2019a). Adaptado de Hess & Ostrom (2007).

Essa defesa remete ao princípio do comum proposto por Dardot e Laval (2017), que vai mais longe e busca com a instituição do autogoverno a radicalização da democracia, que

“realizam a própria libertação, seja da dominação explícita do Estado, seja da dominação abstrata do sistema econômico vigente” (p. 2). Para os autores, o comum é um princípio político que exige participação da comunidade como dever. Nesse sentido, é o princípio do comum que leva à busca do “bem comum”, por meio de deliberação política e instituído por uma prática que determine as regras do funcionamento coletivo.

Por ser princípio político, o comum não se coloca como alternativa ao Estado e ao mercado, porque não exige supressão da propriedade privada, e sim apenas a subordinação do direito de propriedade e das leis do mercado e eliminação do direito de abuso do proprietário, com definição de uma norma de inapropriabilidade para que os recursos tenham a melhor destinação social.

Nas palavras dos autores,

por exemplo, a terra às necessidades de alimento. É regrar seu uso sem fazer-se proprietário dela, isto é, sem se arrogar o poder de dispor dela como dono. Por isso, mesmo compreendendo que podemos continuar a falar de ‘bens comuns’ como palavra de ordem na luta, será preferível abster-se de falar de ‘bens’: não existem ‘bens comuns’, existem comuns que devem ser instituídos (p. 683).

Para Vivero-Pol (2019b), apenas com um sistema alimentar essencialmente democrático com um *ethos* diferente da redução do alimento à mera mercadoria, poderia lograr práticas agrícolas sustentáveis e que garantam a SAN. Importante ressaltar que isso é a valoração da alimentação em todas as suas dimensões e significados para a humanidade, além do preço de mercado, visto que a alimentação “molda a moral e normas, provoca prazer e a vida social, sustenta a arte e a cultura (gastronomia), afeta tradições e identidade, relaciona-se com a ética animal e determina e é moldado pelo poder de controle” (VIVERO POL, 2016, p. 1, *tradução nossa*).

Ao passo que a alimentação se transformou em uma indústria global, que domina completamente o mercado internacional de alimentos, esse mesmo comércio abastece apenas cerca de 30% da população mundial, o que “deu origem ao controle cooperativo das indústrias que sustentam a vida, desde a terra e a água, até insumos baseados em combustíveis agrícolas” (VIVEIRO POL, 2016, p. 4, *tradução nossa*).

A despeito dessas ressalvas sobre a necessidade de mudança de *ethos* com que a alimentação deve ser tratada, os limites ao entendimento do DHAA são grandes, ainda mais com a falta de consenso sobre a necessidade de aceitação da alimentação como direito por parte da comunidade internacional para que se avance a SAN.

O Estado é responsável por evitar que qualquer indivíduo, sobretudo aquele pertencente a grupos vulneráveis da população, morra de fome, persistindo tal obrigação mesmo em contextos que, teoricamente, fogem ao controle estatal, a exemplo dos desastres naturais (ou uma pandemia global). Dessa forma, o DHAA, ainda fator de bastante controvérsia, tem se estabelecido, mesmo diante da disputa ideológica que o cerca e o limita.

Ainda, mesmo o reconhecimento do DHAA não é condição suficiente, o que exige uma estratégia de dupla via: a busca pelo entendimento da alimentação como direito e o empoderamento de políticas públicas, que não requerem necessariamente a compreensão do DHAA, apesar de marcos legais garantirem uma orientação mais sólida e contínua dessas políticas.

Entretanto, a despeito de políticas direcionadas à SAN não dependerem do DHAA, quando a alimentação é tratada como fundamental para satisfazer os requerimentos básicos das necessidades humanas, é necessário utilizar o seu conceito amplo, que transcende a nutrição adequada, e engloba “relações sociais, culturais, de processos agrícolas de produção, pesquisa, transformação, enfim, de tudo aquilo que é imprescindível para que essa ideia se refira à noção de comida tal como ela se apresenta da definição do que é manter-se vivo na sociedade” (GOMES JR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Por isso é necessário entender o problema de maneira holística, visto que o diagnóstico apresentado por discursos particulares que irão favorecer determinadas políticas e iniciativas. Em uma visão malthusiana do problema, se o problema é alimentar uma população crescente, a solução será elevar a produtividade agrícola; se a visão for ‘nutricionista’, em que o problema reside na falta de micronutrientes, a solução pode ser por meio de suplementação. Ainda, se o problema for uma alimentação saudável, desejada, diversificada e acessível, é necessária uma abordagem conjunta que dê conta dos determinantes sociais e políticos da insegurança alimentar (LEACH *et al.*, 2020).

2.4. Considerações Finais

Vimos, no primeiro capítulo desta tese, que o papel do Estado e do mercado, do ponto de vista econômico, varia enormemente conforme as visões teóricas. Neste capítulo, verificamos não apenas que o problema da SAN inclui aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, biológicos e demográficos, mas ainda que a questão econômica perpassa todos estes outros aspectos e que o mercado, além de não resolver a insegurança alimentar, é responsável por várias razões do seu aumento. É assim, por exemplo, com a padronização dos alimentos no

que se refere aos insumos e aos produtos, buscando escala de produção e conseqüente redução de custos quando o objetivo é o lucro, e que afeta a dimensão sanitária e nutritiva da SAN. É assim também com a concentração econômica, que muito favoreceu esta redução da diversidade na alimentação. É assim quando determinou preços que tornaram o alimento inacessível.

A redução das políticas públicas, com o neoliberalismo econômico, por sua vez, ao liberar a lógica do mercado, favoreceu tal concentração e impediu a estabilidade do fornecimento de alimentos, como seria o caso com estoques reguladores de alimentos, estabilizando sua disponibilidade e seus preços. A ausência de financiamento público das lavouras, por sua vez, está na raiz dos programas integrados que se generalizaram e estão na base da concentração vertical da produção agrícola, cujos impactos na SAN foram também analisados.

As próprias noções de bem público e de bem comum são carregadas de razões teóricas neoliberais, uma vez que a ideia de que bens públicos precisam ser não excludentes e não rivais e bens comuns devem ser não rivais, deve-se ao fato de que a excludência e a rivalidade são condições que garantem o funcionamento eficiente do mercado. A noção defendida aqui é diferente desta. É de bem comum como escolha social de decisão coletiva ao considerar seu acesso essencial, não podendo ser restringido. Acha-se ligado à ideia de interesse comum e de importância fundamental para a vida humana precisando ser visto como direito inalienável. Neste sentido, se parece mais com a ideia de comum defendida por Dardot e Laval (2016, p. 445), que propõem o comum como “princípio político” que requer uma prática institucional e é “auto produção de um sujeito coletivo dentro e a partir da contínua produção de regras de direito”.

Quanto à posição da FAO, sabemos que é um organismo multilateral com discursos que são relevantes para que se construa o diagnóstico e, por sua vez, para a SAN. Nesse sentido, parece que a grande diversidade de ideias dentro da instituição tem caminhado para a construção de um discurso mais acertado.

De acordo com Vasconcelos (2018), os paradigmas³⁸ encontrados nos relatórios da FAO sofreram modificações desde 1996, muito em função da diplomacia e do ambiente democrático da instituição, que permite a convivência de diferentes visões em sua estrutura. O paradigma

³⁸ A concepção de paradigma político utilizada neste trabalho é aquela defendida por Hall (1993) e Surel (2008), que tem como base a teoria dos paradigmas científicos de Thomas Kuhn expostos na sua obra *A estrutura das revoluções científicas*, de 1962. Assim como a análise das narrativas políticas, a análise dos paradigmas é uma forma de análise cognitiva das políticas públicas.

neomalthusiano³⁹, que decorre das ideias do economista clássico Thomas Malthus sobre os limites do crescimento econômico e da produção de alimento comparados ao crescimento populacional foi o menos encontrado nos relatórios da FAO.

O paradigma neoliberal também ocupa pouco espaço nos relatórios da instituição nesse período e desaparece completamente a partir de 2012, com a gestão do brasileiro Graziano, quando o paradigma novo-desenvolvimentista⁴⁰ ganha espaço. Entretanto, o paradigma mais encontrado nos relatórios da instituição é o seniano, a abordagem de desenvolvimento humano desenvolvida por Amartya Sen.

A coexistência entre os paradigmas seniano e novo-desenvolvimentista é possível por serem mais complementares do que antagônicos. Nesse sentido, cumpre destacar que a despeito das contradições existentes no mercado mundial de alimentos, a FAO ganhou destaque mundial e hoje é uma instituição que contribui para discutir a SAN e a agricultura familiar como aspectos centrais.

Obviamente, a distância entre o discurso e a prática é grande, e como vimos os oponentes de um sistema alimentar coeso, saudável e sustentável são enormes: passam por interesses geopolíticos de toda a indústria agroalimentar, dos insumos ao varejo, bem como pela expansão da globalização financeira como um todo.

Saber, contudo, diagnosticar o problema, mesmo que de maneira ainda insuficiente, parece ser o caminho. Este é o objeto do próximo capítulo, onde a evolução das políticas econômicas e os efeitos e consequências sobre a SAN em vários países serão analisados de forma comparativa.

³⁹ Muito presente a partir da década de 1950 para fortalecer a Revolução Verde.

⁴⁰ Visão heterodoxa, que é baseada no desenvolvimentismo pioneiro da Cepal e desenvolvida por Bresser-Pereira e outros economistas, pensada para países de renda média que já passaram por uma revolução nacional- capitalista (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS ECONÔMICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA – POLÍTICAS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA, DE ESTADO E DE GOVERNO

“Os que comem bem, dormem bem e têm boas casas acham que se gasta demais com política social.”

Pepe Mujica

O século começou promissor para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no mundo e na América Latina. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) marcavam pela primeira vez um compromisso mundial ao combate à pobreza e à fome, e a região terminava sendo destaque positivo nos bons resultados logrados. Entretanto, mesmo que o avanço dos ODM para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) fizessem parecer que esse progresso seria contínuo, a ambiciosa meta de acabar com a fome até 2030 – menos de uma década daqui – torna-se cada vez mais utópica. O atual ambiente econômico, social e político recebeu impactos sem precedentes da pandemia da Covid-19, o que, de acordo com estimativas da FAO, pode significar retrocesso de 30 anos de progresso de combate à insegurança alimentar, que o mundo, em especial a América Latina e o Brasil lograram.

Este capítulo buscará entender como o Estado de países selecionados da América Latina avançou no combate à insegurança alimentar, dado o ambiente sociopolítico e as visões dos governos sobre o papel do Estado, nos anos anteriores à pandemia da Covid-19. Faremos também uma análise mais detalhada de como o Brasil evoluiu no sentido de enfrentar a insegurança alimentar e nutricional historiando a evolução das políticas e chegando, neste caso, até o período da pandemia.

3.1. Análise da Segurança Alimentar em países da América Latina

Como destacado na introdução desta tese, a SAN está subordinada a uma hierarquia de políticas. Segundo Almeida Filho e Ortega (2010), existem políticas de primeira ordem, que são ligadas à regulação da economia, com enfoque especial para estabilização de preços nos anos recentes, dada a dominação do neoliberalismo; as de segunda ordem, que são as políticas de Estado; e as de terceira ordem, que são as políticas de governo.

As políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma burocracia do aparato estatal, geralmente engloba o legislativo, e que, portanto, são submetidas a discussões, estudos técnicos, análises de custo-benefício até se tornarem leis. A ideia é a de que estas políticas, dado

seu benefício para o conjunto da sociedade, sejam continuadas e projetadas para que tenham um funcionamento a longo prazo, constituindo a institucionalidade do país. Elas dependem também de visões mais diferenciadas do que as dos governos que geralmente imprimem marca própria inspiradas por suas ideias econômicas e sociais. As políticas de governo envolvem geralmente apenas a decisão da burocracia do executivo que, portanto, podem ser facilmente descontinuadas com a mudança deles. Nesse contexto, enquanto o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) não se constitui formal e materialmente uma política de Estado, a SAN estará subordinada ao governo e a seu entendimento quanto à necessidade de atuação estatal mais ou menos forte e direcionada aos problemas sociais, como a concordância ou não de que apenas política social genérica não garante a SAN em todas as suas dimensões.

Nossa tese é de que um país com um Estado maior e mais bem estruturado pode responder melhor à insegurança alimentar, mesmo com menos gastos alocados especificamente para a questão. O argumento está ancorado na ideia de que se o país já possui uma estrutura e legislação com Estado e bens públicos mais presentes, tem maiores condições de enfrentar o problema e de propor medidas a mais longo prazo.

A atuação estatal na economia se divide entre as políticas macroeconômicas, responsáveis pela condução a curto prazo da economia (política monetária, fiscal, cambial e de rendas) e as de desenvolvimento a longo prazo. Partindo de Almeida Filho e Ortega (2010), as políticas de Estado, que seriam as principais promotoras do desenvolvimento a longo prazo, estão limitadas pelas políticas de regulação, que, conforme já mencionado, dada a dominância do neoliberalismo e da ortodoxia econômica, visam especialmente a estabilidade de preços. Deste modo, antes de mapear as políticas de terceira ordem que afetam mais de perto o tratamento da insegurança alimentar vinculando-as a alguma das quatro dimensões garantidoras de SAN, iremos, de maneira breve, analisar indicadores das políticas de primeira e segunda ordem.

3.2.1. Políticas de primeira ordem

As políticas de primeira ordem são as políticas de regulação, e, portanto, as políticas de Estado e de governo estão subordinadas a elas. Como vimos no capítulo 1, o *mainstream* econômico e a literatura ortodoxa dominante prioriza a necessidade de uma atuação estatal limitada, dando ao mercado o principal poder regulador. Nesse sentido, os organismos multilaterais, como OCDE, OMC, FMI, partem majoritariamente dessa visão, o que subordina as nações a aderirem em algum grau a esta direção. Os países que analisaremos passaram pelas

reformas liberalizantes do Consenso de Washington⁴¹ e tiveram as estruturas da construção de algum Estado de Bem-Estar Social (EBES) interrompidos.

Essa limitação colocada para as políticas de Estado e governo pelas políticas de regulação pode ser evidenciada pelos resultados do fenômeno chamado “Onda Rosa”, que foi uma virada ideológica na região da América Latina com a eleição de governos críticos às reformas do Consenso de Washington, como a eleição de Chávez, na Venezuela em 1998, de Lula, no Brasil em 2002, de Kirchner, na Argentina em 2003, de Vázquez, no Uruguai em 2004, de Morales, na Bolívia em 2005, de Correa, no Equador em 2006, de Funes, em El Salvador em 2009, de Humala, no Peru em 2011. Ainda que se trate de governos com visões ideológicas mais à esquerda, valorizando o papel do Estado mais amplo e mais discricionário, para se contrapor aos problemas colocados pelo mercado, estes governos partiam todos de compromissos neoliberais.

Oliveira (2020) demonstra essa grande dificuldade de rejeição da agenda ortodoxa neoliberal mesmo por parte de seus opositores. Apesar de em maior ou menor grau estes governos opositores se posicionarem contra a redução dos gastos públicos e privatizações, as questões de condução econômica relacionadas ao controle inflacionário e ao déficit público mantiveram-se com maior força.

De acordo com o autor, existiram três grandes *clusters* na América Latina no período: um primeiro agrupamento composto pelos governos da chamada Onda Rosa, críticos da ortodoxia, apesar de conservadores na condução econômica, especialmente com as políticas ligadas ao tripé macroeconômico⁴², o agrupamento 2, que mais rejeitou as políticas econômicas ortodoxas⁴³ e o agrupamento 3, em que as políticas neoliberais foram mais fortemente mantidas ao longo dos anos 2000⁴⁴, e que possui poucos representantes da denominada Onda Rosa.

O Quadro 4 traz um panorama da institucionalidade em que os países analisados se encontram. A conversão dessa leitura de dados concretos para a base teórica exposta no capítulo 1 será baseada no nível de discricionariedade das políticas somado a uma maior atuação estatal para além da manutenção do bom funcionamento dos mecanismos de mercado, com foco em

⁴¹ Trata-se do chamado neoliberalismo econômico, cujo nome se refere ao privilégio das liberdades individuais, e, nesse contexto, ao conjunto de recomendações/condicionalidades impostas para que países subdesenvolvidos que enfrentavam crise de dívida externa nos anos 1980 pudessem contrair empréstimos pelo FMI e Banco Mundial.

⁴² Uruguai (em todos os programas de candidatos eleitos do FA), Brasil (todos os programas de candidatos eleitos do PT – 2002, 2006, 2010 –, exceto o de 2014), Chile (o PPD de 1999), Argentina (FPV) e a Venezuela (MVR).

⁴³ Bolívia e no Equador (todos os programas de governo do MAS e do PAIS), ramificando-se para Argentina e Venezuela (os dois últimos, dos três programas vitoriosos do FPV e do MVR/PSUV).

⁴⁴ México, o Peru e El Salvador por todo o período, o Chile em três ocasiões a partir de 2005, a Colômbia durante o período de Álvaro Uribe e Costa Rica e Panamá nas primeiras eleições analisadas.

estabilização. Portanto, quanto mais discricionário, mais heterodoxo, porque ao rejeitar a Lei de Say e a TQM, os *policy makers* entendem tanto a existência do desemprego involuntário nos termos keynesianos como limitações para o mercado em responder de maneira eficiente as questões da vida social. É bom salientar que mesmo com essa diferenciação, os países ainda estão subordinados ao mesmo relativo consenso macroeconômico, que como vimos acima, é de difícil modificação, até mesmo por parte de governos opositores.

Do ponto de vista da política monetária, todos os países adotam uma política ortodoxa, incluindo a Argentina, que migrou do regime de metas de inflação em 2018 para metas de agregado monetário, visto que tanto o regime de metas de inflação quanto o de agregado monetário supõe a Regra de Taylor, que, como ressalta Lopes, Mollo e Colbano (2012), ao pressupor neutralidade da moeda, não contempla impactos negativos sobre o produto potencial, ou a capacidade produtiva da economia e, portanto, se configuram como regimes ortodoxos.

Da mesma maneira, o regime cambial é ortodoxo em todos os países, porém com menor poder discricionário no Chile e México, onde o câmbio é flutuante livre – ou seja – a autoridade monetária pode intervir, excepcionalmente, apenas para controlar grandes oscilações e com o compromisso de intervenção limitada⁴⁵, enquanto nos demais regimes de câmbio flutuante a intervenção pode ocorrer para controlar grandes variações na taxa de câmbio. Ainda, em todos esses países, é proibida uma estrutura cambial com múltiplas taxas de câmbio.

⁴⁵ Apenas três intervenções possíveis em um período de seis meses, em que nenhuma intervenção seja superior a três dias.

Quadro 4 - Resumo de Política econômica de países da América Latina

País	Tipos e base jurídica das regras fiscais											Política Monetária	Política Cambial
	Saldo orçamentário (déficit/superávit)			"Regra de ouro"	Débito			Despesa		Receita			
	Saldo orçamentário global/nominal	Saldo do orçamento primário	Saldo orçamentário estrutural/cíclico			Teto da dívida como patamar ou porcentagem do PIB	Meta da dívida como patamar ou porcentagem do PIB	Meta de redução da dívida	Nível/teto de despesas	Taxa de crescimento das despesas	Limites superiores da receita	Restrições à alocações receitas não previstas	
Argentina^a	x	o	X	x	x	x	x	X	x	x	x	Meta de agregado monetário	Flutuante
Brasil	●	●	●	●	o	o	o	●	●	o	●	Meta de inflação	Flutuante
Chile	x	x	⌘	x	x	x	x	●	x	x	x	Meta de inflação	Flutuante livre
Colômbia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Meta de inflação	Flutuante
Costa Rica	●	x	X	x	⌘	⌘	o	●	⌘	●	x	Meta de inflação	Flutuação suja
El Salvador	●	●	●	x	●	●	●	●	⌘	●	x	Âncora cambial	Dolarizado
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Meta de inflação	Flutuante sujo
México	●	●	●	x	●	●	●	●	●	●	●	Meta de inflação	Flutuante livre
Panamá	●	x	X	x	●	●	●	●	x	x	x	Âncora cambial	Dolarizado
Paraguai	●	●	●	●	●	x	x	⌘	x	●	●	Meta de inflação	Flutuante
Peru	●	x	X	x	⌘	x	x	X	●	x	x	Meta de inflação	Flutuante
República Dominicana	●	●	X	x	x	x	x	●	x	x	x	Meta de inflação	Flutuação suja
Uruguai	x	x	X	x	x	x	x	X	x	x	x		Flutuante

- Base jurídica
- ⌘ Regras internas/políticas
- o Compromisso político
- x Não se aplica
- Sem informação

Fontes: Compilado a partir de IMF (2020) e OCDE (2020).

^a De 2016 a 2018 o regime monetário foi metas de inflação. A partir de 1º de outubro de 2018, o BCRA implementou um novo regime de política monetária que busca reduzir a inflação e restaurar uma âncora nominal para a economia. Especificamente, o BCRA comprometeu-se a não aumentar o nível da base monetária (agregado monetário com maior controle pelo BCRA) em relação à média mensal anterior à implementação do novo regime.

Do ponto de vista da política fiscal, quanto mais submetido a regras, menos poder de discricionariedade existe. Ainda, quando as regras estão dispostas na base jurídica do país, menor ainda é o poder de manobra comparado às regras internas ou aos compromissos políticos. O Brasil, Paraguai, México e El Salvador são os países do grupo que mais possuem regras para a política fiscal, sendo que no México só não consta a “regra de ouro” e todas as demais estão em lei, e no Brasil adota-se todas as regras de saldo orçamentário e despesa, por meio de lei, com o destaque para o Teto dos Gastos, que, ao limitar o crescimento dos gastos do governo apenas à inflação passada, garante que, diante do crescimento demográfico, haja necessária redução do aparato estatal. De acordo com a OCDE (2020), a vigência dos tetos de gastos geralmente varia de três a cinco anos, exceto no Brasil, que é o único país da ALC com teto de seis anos ou mais. De outro lado, o Uruguai, Argentina e o Chile possuem menos regramentos.

A fim de averiguar a postura econômica dos países de maneira concreta e ampla, iremos elaborar um indicador de ortodoxia baseado no trabalho de Oliveira (2014) para o Liberalismo e Estatismo. O autor utiliza as informações do índice de liberdade econômica divulgado anualmente pelo *The Heritage Foundation/The Wall Street Journal*⁴⁶.

O *index of economic freedom* é composto por quatro grandes áreas, que contém os seguintes indicadores⁴⁷:

- 1) *Rule of Law* (Estado de direito)
 - a. *Property Rights* (Direito de propriedade)
 - b. *Judicial Effectiveness* (Eficácia judicial)
 - c. *Government Integrity* (Integridade do governo)
- 2) *Government size* (Tamanho do governo)
 - a. *Tax burden* (Carga tributária)
 - b. *Government Spending* (Gastos do governo)
 - c. *Fiscal Health* (Saúde fiscal)

⁴⁶Além do *Index of Economic Freedom* existem ainda o *The Economic Freedom Network Index* pertencente ao *The Fraser Institute* e o *Freedom in the World* da *Freedom House*. Essas organizações são *think-thanks* que buscam, por meio desses índices e outras iniciativas, ampliar o incentivo a governos que exerçam uma política liberal (LI, 2008). Entretanto, para fins deste trabalho, e com as adaptações do esquema de compatibilidade realizadas por Oliveira (2014), conseguimos selecionar variáveis que nos interessam, eliminando, por exemplo, efetividade do judiciário ou integridade do governo (corrupção), que não dizem respeito à orientação de política econômica. Assim, manteremos os demais indicadores que contam com a credibilidade de serem divulgados pelo *The Wall Street Journal*, veículo de concepção econômica ortodoxa, e já ser fonte utilizada também dentro da academia.

⁴⁷ As metodologias de composição de cada um dos indicadores estão listadas no Anexo 1.

- 3) *Regulatory efficiency* (Eficiência Regulatória)
 - a. *Business Freedom* (Liberdade de negócios)
 - b. *Labor Freedom* (Liberdade laboral)
 - c. *Monetary Freedom* (Liberdade monetária)
- 4) *Open Markets* (Abertura Comercial)
 - a. *Trade Freedom* (Liberdade commercial)
 - b. *Investment Freedom* (Liberdade de investimento)
 - c. *Financial Freedom* (Liberdade financeira)

Desses indicadores, Oliveira (2014) seleciona apenas os pertinentes à postura ideológica da condução econômica, retirando exemplos que dizem respeito apenas a um Estado de Direito deficiente, como a integridade do governo ou eficiência do judiciário.

Quadro 5 – Esquema de compatibilidade entre o Index of Economic Freedom e o Índice de ortodoxia

Índice de ortodoxia	Index of Economic Freedom	Liberalismo/ortodoxia	Estatismo/social-democracia/heterodoxia
Política comercial	Liberdade comercial	Abertura comercial, tratados comerciais. Privatização de empresas	Protecionismo. Atividade econômica do Estado. Nacionalização
Política fiscal	Gastos governamentais + Carga tributária	Restrição à tributação. Subsídios. Superávit/disciplina fiscal. Restrição ao gasto público. Acordo com o FMI	Aumento/progressividade na tributação. Keynesianismo. Estímulo à demanda, ao mercado interno
Política monetária	Liberdade monetária	Controle da inflação. Autonomia do Banco Central	Controle da inflação vs. Crescimento/emprego
Política Financeira	Liberdade de investimento + Liberdade financeira	Investimento externo direto. Liberdade do sistema financeiro, privatização de bancos	Controle sobre a circulação de capitais. Intervenção no sistema financeiro, bancos públicos
Política de regulação	Liberdade laboral	Livre mercado. Flexibilização das relações de trabalho.	Regulamentação das relações de trabalho/fiscalização.

Fonte: Elaboração própria com base em adaptações de Oliveira (2014).

A diferença entre a compatibilidade realizada por Oliveira (2014) para a nossa está na construção do indicador “política fiscal”, em que englobamos os gastos governamentais e carga tributária, enquanto o autor dividia esses indicadores em política fiscal – que constava apenas a carga tributária – e política de gastos públicos, que englobava apenas gastos governamentais e saúde fiscal. Nosso entendimento é de que a saúde fiscal diz respeito a um resultado e não direcionamento de política econômica. É certo que a ortodoxia preza mais pela necessidade de superávit primário, uma das bases do tripé macroeconômico, mas o Brasil, por exemplo, possui grande quantidade de

amarras que restringem à realização de política fiscal e apresenta resultados fiscais ruins. Esse resultado pode ocorrer em virtude da insistência na tese da política contracionista expansionista, sem efeitos positivos, que é o caso, por exemplo, de resultados ruins tendo em vista a queda de receita sem aumento dos gastos, quando políticas contracionistas reduzem o produto.

Outra adaptação que fazemos em relação a Oliveira (2014) é na política de regulação, em que retiramos do índice de ortodoxia o indicador “liberdade para fazer negócios” e “direito de propriedade”, por entender que não refletem uma decisão de política econômica ortodoxa ou heterodoxa.

Dessa forma, o nosso indicador de ortodoxia é dado por

$$\text{índice de ortodoxia} = \frac{\text{comercial}_{pol} + \text{fiscal}_{pol} + \text{monetária}_{pol} + \text{financeira}_{pol} + \text{regulação}_{pol}}{3}$$

Onde

*comercial*_{pol} – política comercial, que é dada pelo indicador de “liberdade comercial”

*fiscal*_{pol} – política comercial, que é dado pela média simples entre os indicadores “gasto do governo” e “carga tributária”

*monetária*_{pol} – política monetária, que é dado pelo indicador “liberdade monetária”

*financeira*_{pol} – política financeira, que é dada pela média simples entre os indicadores “liberdade de investimento” e “liberdade financeira”

*regulação*_{pol} – política de regulação, dada pelo indicador “liberdade laboral”

A tabela abaixo demonstra os dados médios para as variáveis utilizadas entre 2000 e 2019 para os países analisados, bem como a média, valor mínimo, máximo e desvio-padrão para cada uma das dimensões entre os países analisados.

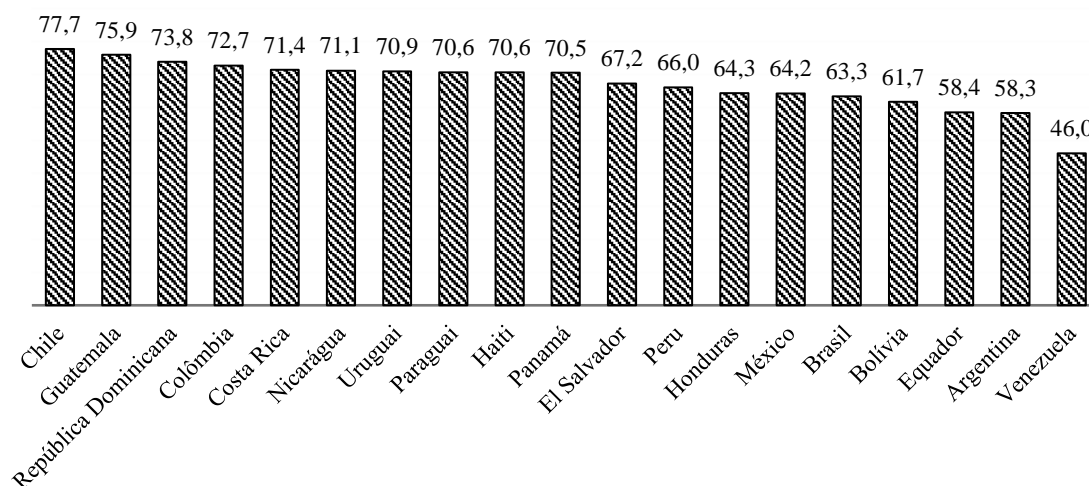
Tabela 1 – Valores da média de 2000-19 de cada um dos componentes do índice de ortodoxia para países selecionados da América Latina

País	Política comercial	Política Fiscal	Política Monetária	Política Financeira	Política de Regulação	Índice de Ortodoxia
Argentina	65,33	68,36	66,86	45,25	45,49	58,26
Bolívia	74,67	75,51	74,38	45,75	38,25	61,71
Brasil	66,39	67,62	74,54	50,63	57,23	63,28
Chile	80,85	80,70	82,12	73,13	71,58	77,67
Colômbia	72,22	74,84	75,53	67,25	73,49	72,67
Costa Rica	80,36	84,57	74,50	59,50	58,01	71,39
El Salvador	70,18	87,70	71,98	50,13	56,26	67,25
Equador	67,77	75,25	64,46	40,50	44,22	58,44
Guatemala	79,46	86,08	81,29	70,75	61,97	75,91
Haiti	80,10	87,38	75,86	55,75	53,72	70,56
Honduras	72,18	83,51	68,16	33,00	64,54	64,28
México	75,43	81,86	72,52	56,63	34,51	64,19
Nicarágua	78,79	79,49	76,69	60,50	60,22	71,14
Panamá	78,74	78,84	71,01	59,38	64,61	70,51
Paraguai	73,55	82,75	81,98	72,00	42,63	70,58
Peru	74,46	91,08	75,26	61,63	27,83	66,05
República Dominicana	76,47	84,02	83,93	65,63	58,77	73,76
Uruguai	77,59	75,37	73,33	57,25	70,94	70,89
Venezuela	60,35	71,98	44,38	21,63	31,81	46,03
Média	73,94	79,84	73,09	55,07	53,48	67,08
Valor mínimo	60,35	67,62	44,38	21,63	27,83	46,03
Valor máximo	80,85	91,08	83,93	73,13	73,49	77,67
Desvio-padrão	5,78	6,58	8,66	13,50	13,85	7,48

Fonte: elaboração própria.

Pode-se observar que a variável que mais sofre alterações na região é a política de regulação, seguida da política financeira. Por outro lado, a política comercial é mais homogênea entre os países da região, com menor desvio-padrão. O gráfico abaixo demonstra o resultado do índice de ortodoxia, do país mais ortodoxo para o menos ortodoxo da região.

Gráfico 1 – Índice de Ortodoxia para países da América Latina – Média (2000-2019)



Fonte: Elaboração própria.

Esses índices de ortodoxia geralmente priorizam estabilização dos preços e o compromisso em manter a confiança de mercado e promover a liberalização de mercados – desenho ortodoxo de condução e subordina as nações. Eles são colocados como critérios para determinar a saúde financeira dos países e promover investimento privado interno e externo em um contexto de pouca regulação do capital, e determinam como os países podem avançar em construir ou ao menos manter algum Estado de Bem-Estar Social. Nesse sentido, podemos utilizá-los para a nossa análise, verificando em quais países os Estados têm papel mais ou menos relevante.

3.2.2. Políticas de segunda ordem

Sabendo que as políticas de Estado envolvem mais de uma esfera de governo e têm alcance a longo prazo, iremos utilizar como aproximação do nosso objeto qual a postura que os países adotam na legislação vigente a respeito da alimentação como direito. No quadro internacional, a América Latina tem se mostrado a região com maiores avanços nos aparatos legais e na construção do DHAA. Nesse sentido, 12 dos 17 países latino-americanos que participaram do Fórum da Frente Parlamentar contra a Fome (PFH), que ocorreu em novembro de 2015, em Lima, no Peru, já possuem leis de segurança e soberania alimentar (INTER PRESS SERVICE, 2016).

No quadro abaixo, podemos visualizar como é entendido o direito à alimentação, e para qual público esse direito é garantido nos países da América Latina.

Quadro 6 - O Direito à Alimentação nos países da América Latina

País	Constituição	Ano	Evidências	Público-alvo	Observação
Argentina	Artigo 75°	1994	Implícita	Todos	Acata como superior as leis ordinárias: Declaração Universal de Direitos Humanos; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
Bolívia	Artigo 16°	2009	Explícita	Todos	Toda pessoa tem direito à água e à alimentação, sendo que o Estado tem a obrigação de garantir a segurança alimentar, por meio de uma alimentação saudável, adequada e suficiente para toda a população.
Brasil	Artigo 6°	1988	Explícita	Todos	São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
Chile	Artigo 5°	1980	Implícita	Todos	Direito implícito de reconhecimento de alimentos: "o exercício da soberania reconhece como um respeito limitação dos direitos essenciais que emanam da natureza humana" e que "é dever do Governo de respeitar e promover esses direitos garantidos pela Constituição e pelos tratados internacionais ratificados pelo Chile, que estão em vigor".
Colômbia	Artigo 44°	1991	Explícita	Crianças, mulheres grávidas e parturientes e idosos	Direito das crianças à alimentação equilibrada, assegurada a mulheres grávidas e parturientes especial assistência e proteção do Estado, com subsídio alimentar caso se encontre desempregada ou desamparada e, garante subsídio alimentar para pessoas de terceira idade em caso de indigência.
Equador	Artigo 13°	2008	Explícita	Todos	Pessoas e coletividades possuem direito ao acesso seguro e permanente à alimentação suficiente, saudável e nutritiva, preferencialmente produzidos localmente, de acordo com as diferentes identidades e tradições culturais.
Paraguai	Artigo 4°	1992	Implícita	Todos	Reconhece, no âmbito dos direitos mais amplos, o direito à alimentação, observando que o direito à vida é inerente à pessoa humana. Sua proteção é assegurada, em geral, desde a sua concepção.
Peru	Artigos 1° e 3°	1993	Implícita	Todos	Admite a possibilidade de direitos que não são reconhecidos expressamente em seu texto observando que a "enumeração dos direitos neste capítulo não exclui outros que a Constituição garante ou de natureza similar ou com base na dignidade do

					homem”
Uruguai	Artigo 7º	1967	Implícita	Todos	Reconhece de forma implícita e no marco dos direitos fundamentais mais amplos, o direito à alimentação, ao assegurar o direito à vida e ao responsabilizar o Estado e a legislação pela higiene e saúde.
Venezuela	Artigo 3º	1999	Implícita	Todos	No marco dos direitos fundamentais mais amplos, o direito à alimentação, tornando obrigação do Estado a garantia do direito à vida e os direitos humanos, tendo ainda como fim essencial a defesa e o desenvolvimento da pessoa.

Fonte: Azevedo (2019).

De acordo com Viveiro Pol (2011), esses marcos jurídicos e institucionais contra a fome na região, desde 2003, tiveram como importante referência o programa Fome Zero, proposto como projeto na campanha do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil. Segundo o autor, o programa tornou-se gradualmente governamental. Foram as primeiras “marcas registradas” para ações governamentais e não-governamentais. As primeiras implicações do programa foram a iniciativa no México de tornar o direito à alimentação parte da Constituição Federal, a criação da primeira lei de segurança alimentar na região; na Argentina, em 2003, a criação de relatórios e mobilização por parte da sociedade civil sobre a questão e maior vinculação na mídia de notícias que mencionem o direito à alimentação.

De acordo com Vivero e Almeida Filho (2010, p. 34), esse posicionamento da fome na agenda política da América Latina é “resultado de diferentes forças, coordenadas ou não, empurrando numa mesma direção”. Para os autores, além da região contar com boa organização da sociedade civil, se comparada à África e à Ásia, existem os acadêmicos, agências internacionais e institutos políticos atuantes na causa. Dessa forma, essas pressões ajudam a manter a fome no centro de políticas sociais e fortalecem inclusive uma abordagem alternativa, que leva em conta a soberania alimentar e a coesão social⁴⁸.

⁴⁸ Para a FAO, a Coesão Social envolve a redução do fosso econômico, aumento de acesso aos recursos e ampliação ao sentimento de pertencimento à sociedade (VIVEIRO; ALMEIDA FILHO, 2010).

Entretanto, dado os constrangimentos externos pela legislação internacional, que insiste em manter o caráter voluntário e não-vinculante das diretrizes que propõe, os resultados materiais do entendimento formal da alimentação como direito vinculado são condicionados às possibilidades de uma política de regulação, que mesmo em governos críticos, mantém-se, de forma geral, subordinada à ortodoxia econômica e consequente alinhamento da alimentação como mercadoria.

3.2.3. Políticas de terceira ordem

Buscando entender como as políticas de terceira ordem estão subordinadas às políticas de primeira e segunda ordem, e como os resultados da SAN são vinculados ao entendimento dos governos sobre a natureza dos fenômenos e as principais formas de combatê-lo, iremos analisar, de maneira breve, resultados de governos da América Latina de 2000 a 2019.

Como vimos no capítulo 1, quando a literatura heterodoxa não pôde explicar a estagflação da década de 1970, a ortodoxia econômica, via o surgimento e amadurecimento das escolas Novo-Clássicas e Novo-Keyenesianas, voltando à hegemonia não só no campo teórico, mas também como baliza da condução econômica dos países. Essa condução ortodoxa foi imposta aos países latino-americanos com a difusão das propostas conhecidas como Consenso de Washington (CW). Nesse contexto, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, ocorreu uma guinada ideológica nos países dessa região.

Como mencionado na seção 3.2.1., com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, iniciou-se outra mudança de orientação ideológica, muito mais heterogênea do que o que ocorreu com Consenso de Washington. O fenômeno ficou conhecido como Onda Rosa⁴⁹, visto o caráter mais moderado do movimento, que por se distanciar de movimentos revolucionários, a cor rosa expressava de maneira mais apropriada a sua essência do que “maré vermelha”, ou algo parecido (SILVA, 2014).

Dado o grau de heterogeneidade dos governos que compõem o “movimento”, a sua própria definição e a classificação dos países que o constituem variam. De maneira

⁴⁹ Foi cunhado pela primeira vez em 2006 pelo correspondente do *New York Times* em Montevideu, Frank Lehrer, em referência ao governo de Tabaré Vázquez no Uruguai, com mais de uma pitada de escárnio, como se a eleição de governos de esquerda em vários países latino-americanos fosse tudo som e fúria, significando nada. (GONZALEZ, 2019, p. 1, *tradução nossa*).

breve, apontaremos algumas classificações encontradas na literatura. Silva (2014, p. 2) utiliza como critério a “definição (ampla) de Bobbio, que defende que ‘o elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de ‘esquerda’, e como tais têm sido reconhecidos é o igualitarismo””. Santos (2020), por sua vez, entende que a classificação parte da ideia de que esses governos possuem em comum “o propósito de recuperar o papel do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos essenciais à população” (p. 140). Já Fiori (2006) defende que o que une estes governos neste rótulo é mais abrangente, visto que envolvem

[...] objetivos éticos, sociais e políticos muito claros, populares, nacionais e igualitários. São críticos das políticas neoliberais e do intervencionismo imperial dos Estados Unidos, mas defendem um projeto político e econômico sul-americano que não desconhece a importância norte-americana, nem propõe nenhum tipo de isolacionismo ‘indigenista’.

Para Spronk (2008), o que aproxima os integrantes da Onda Rosa são “líderes que concorreram em plataformas que prometem aliviar a pobreza e reconstruir a capacidade do Estado para reverter os danos de duas décadas de políticas devastadoras de ajuste estrutural neoliberal” (p. 174, *tradução nossa*). Na mesma direção, Enríquez (2013) aponta que o “objetivo geral era amenizar as consequências sociais negativas do capitalismo neoliberal prevalecente – ou acabar com o neoliberalismo, inteiramente – e reestruturar a política para ser mais inclusiva para os pobres e outros setores marginalizados” (p. 612, *tradução nossa*).

Baker e Greene (2011), de maneira mais ponderada, compreendem que é a “política econômica moderada destinada a capacitar os líderes a reverter alguns aspectos das políticas do Consenso de Washington, mantendo, mas não promovendo, outros” (p. 44, *tradução nossa*) que é a baliza dos governos da Onda Rosa.

Por fim, Oliveira (2020) entende a Onda Rosa como rejeição ao neoliberalismo, mas ressalta que as alternativas usadas pelos diferentes governos divergem entre si. Essa grande divergência está além do grau de ortodoxia econômica, como apontado pelo autor ao identificar *clusters* no que diz respeito à condução econômica dos países da região. Em uma linha semelhante, de acordo com Spronk (2008), dentro deste grupo de países há os que são classificados como “esquerda responsável” e os populistas e demagogos:

[a]queles que tendem a definir a democracia como ‘pluralismo institucionalizado’ frequentemente distinguem entre ‘duas esquerdas’ na América Latina. A ‘esquerda responsável’ é representada pelo brasileiro Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva, Michele Bachelet do Chile e

Nestor Kirchner da Argentina. Esses líderes optaram por buscar reformas por meio do crescimento liderado pelo mercado, bem como pelo respeito às instituições da democracia liberal, como a divisão de poderes e o estado de direito. Hugo Chavez, da Venezuela, e Evo Morales, da Bolívia, por outro lado, são rotulados de populistas demagogos porque estão mais dispostos a mobilizar a base social da esquerda e enfrentar as políticas econômicas de Washington (p. 174, *tradução nossa*).

Esta tese utiliza o movimento apenas como exemplificativo de como a mudança de orientação ideológica dos governos, quando se afastam da ortodoxia econômica e do entendimento de que o mercado é um mecanismo adequado para atender as necessidades sociais, pode impactar, mesmo que de maneira restrita, a insegurança alimentar. Consideraremos governos pelo espectro mais amplo, englobando na Onda Rosa um governo que tenha sido classificado dessa maneira por algum dos autores citados. A lista de todos os governos, sua data de início, fim, presidente e partido encontra-se no Apêndice 1. O quadro abaixo lista os países da Onda Rosa.

Quadro 7 - Governos classificados como onda rosa

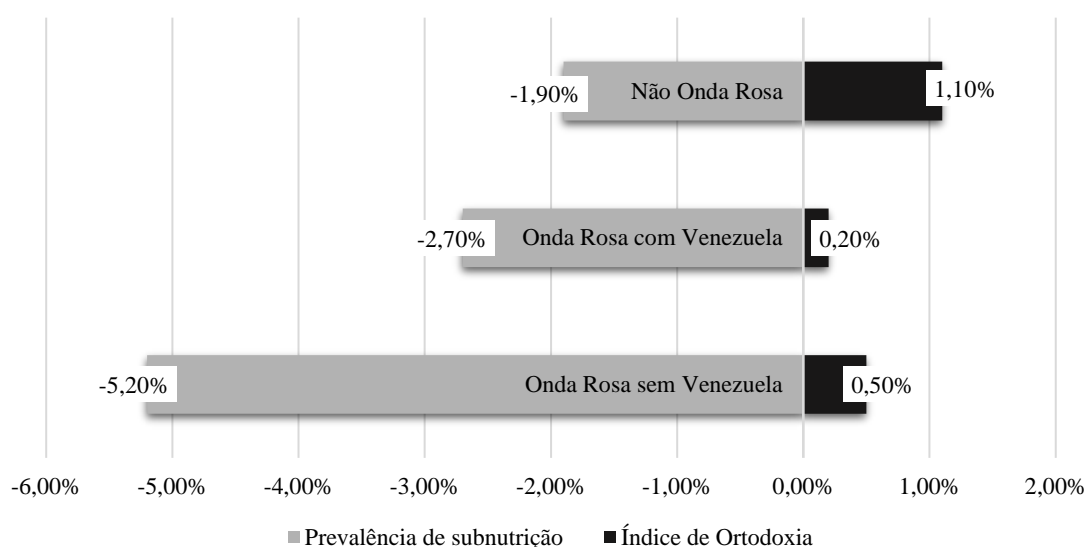
País	Presidente	Início Ano	Fim Ano	Partido
Argentina	Néstor Kirchner	2003	2007	PJ
Argentina	Cristina Fernández de Kirchner	2007	2015	PJ
Bolívia	Evo Morales	2006	2019	-
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva	2003	2011	PT
Brasil	Dilma Rousseff	2011	2016	PT
Chile	Ricardo Lagos	2000	2006	PPD
Chile	Michelle Bachelet	2006	2010	PS
Chile	Michele Bachelet	2014	2018	PS
Costa Rica	Óscar Arias Sánchez	2006	2010	Liberación Nacional
Equador	Rafael Correa	2007	2017	Alianza País
El Salvador	Maurício Funes	2009	2014	-
El Salvador	Salvador Sánchez	2014	2019	-
Guatemala	Álvaro Colom	2008	2012	União Nacional pela Esperança
Honduras	Manuel Zelaya	2006	2009	Liberal
Nicarágua	Daniel Ortega	2007	-	-
Paraguai	Fernando Lugo	2008	2012	Aliança Patriótica
Peru	Alan García Pérez	2006	2011	APRA
Peru	Ollanta Humala	2011	2016	PNP
Uruguai	Tabaré Vázquez	2005	2010	Frente Ampla
Uruguai	José Mujica	2010	2015	Frente Ampla
Uruguai	Tabaré Vazquez	2015	2020	Frente Ampla

Venezuela	Hugo Chávez	1999	2002	-
Venezuela	Hugo Chávez	2002	2013	-
Venezuela	Nicolás Maduro	2013	-	-

Fonte: elaboração própria.

Para uma visualização dos efeitos da mudança ideológica sobre a insegurança alimentar, calculamos o índice de ortodoxia apresentado no item 3.2.1. para todos os países da América Latina entre 2000 e 2019, como também selecionamos os dados de insegurança alimentar da FAO para o mesmo período. Para os dois dados, calculamos a média da variação anual para verificar a evolução dos diferentes períodos para os diferentes países. No gráfico abaixo apresentamos a variação do percentual de pessoas com subnutrição e do índice de ortodoxia dos governos da América Latina entre 2000 e 2019 classificados como pertencentes à Onda Rosa e os não classificados. Ainda, apresentamos o dado dos países da Onda Rosa considerando a Venezuela, país percussor do movimento, mas que se encontra em grande crise econômica e política, bem com sem considerar o país, pelos motivos anteriores.

Gráfico 2 - Variação de pessoas com subnutrição, índice de ortodoxia e PIB per capita em governos da América Latina que participaram e que não participaram da Onda Rosa



Fonte: Elaboração própria.

Pelos resultados, observamos que em períodos governados por presidentes que foram apontados na literatura como pertencentes ao fenômeno Onda Rosa, a queda do percentual de pessoas subnutridas foi superior ao resultado de governos que não participaram da Onda Rosa. Isso se mantém, mesmo com menor diferença, considerando a Venezuela, que tem um aumento exponencial de pessoas subnutridas em virtude da enorme crise econômica e social por que passa. Porém, ao excluirmos a Venezuela da

análise, fica clara a diferença de resultado dos governos da América Latina no combate à fome, com queda de 5,2% de pessoas subnutridas nos governos incluídos na Onda Rosa, contra redução de apenas de 1,9% dos demais governos.

A análise mostra que, ainda que nem sempre, conforme afirmamos na introdução desta tese, seja possível verificar a relação estreita entre as teorias ou matrizes teóricas econômicas dos vários governos e o arsenal de políticas econômicas que põem de fato em prática, é possível haver ilhas de oportunidade, como a Onda Rosa, em que as ideias que inspiram os governos podem ser transformadas em políticas efetivas com resultados importantes, inclusive se contrapondo a preceitos de regulações dominantes.

A despeito desta constatação, é fato que grande parte do avanço da região no combate à fome sofreu grandes reversões no período recente, mesmo antes da pandemia, mostrando o caráter altamente estrutural da insegurança alimentar e como os resultados em seu combate ainda são sensíveis a conjunturas muito favoráveis, incluindo o direcionamento ideológico dos governos.

Como vimos, após as análises de políticas das três ordens, com a dominação ideológica que vivemos, que se traduz de forma concreta em regulação econômica, com políticas ortodoxas e um aprofundamento da lógica concorrencial e privada para várias esferas da vida humana, reduz-se o sentido de se pensar em bens comuns. Sabendo que as políticas de governo são subordinadas às de regulação e de Estado, percebemos que políticas de terceira ordem bem orientadas, subordinadas às políticas de primeira ordem muito ortodoxas, têm capacidade de apenas mitigar os efeitos das consequências diretas que o entendimento do alimento apenas como mercadoria emprega na esfera da vida humana, em que é recorrente o empobrecimento da variedade alimentar e o consumo elevado de substâncias alimentares que levam à insegurança alimentar, mesmo em residências com alto consumo calórico diário.

Nesse sentido, analisaremos o caso brasileiro com mais detalhes no próximo item, com o sentido de mostrar como evoluiu até que o país saísse do mapa da fome, e como o recrudescimento da ortodoxia levou-o a retornar a ele.

3.2. Análise do caso brasileiro

A despeito de já na década de 1930, o brasileiro Josué de Castro – um dos fundadores da FAO – ter realizado uma das análises pioneiras sobre o tema, com a publicação da obra clássica *Geografia da Fome* em 1946, apenas em 1986 a segurança

alimentar apareceu como um dos elementos que iriam definir uma proposta de política de abastecimento familiar, com poucas consequências práticas⁵⁰.

Com a redemocratização, após 20 anos de ditadura militar, havia uma vontade geral do Brasil de olhar suas mazelas, entre elas fome e miséria (ORTEGA, 2012). Nessa conjuntura, já na Constituição Federal de 1988 é criada uma sólida sustentação para a garantia de direitos básicos e universais de cidadania. Ainda, ocorreram paulatinamente avanços na área⁵¹, como a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar lançada pelo “Governo Paralelo”⁵² e a elaboração da “Carta Ação da Cidadania contra a Fome”⁵³ no início da década de 1990, até serem aceitas em 1993 pelo governo Itamar Franco, colaborando para fundamentar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que daria início ao tratamento real da questão por parte das autoridades políticas (MALUF, MENEZES, VALENTE, 1996).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi fundado no governo com objetivo de ser um órgão de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República. O conselho era integrado por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil (BRASIL, 1993). Com a criação do Programa Comunidade Solidária em 1995 pelo governo FHC, o CONSEA foi extinto e substituído por outra estrutura que desempenhava

⁵⁰ Para histórico das políticas, leis e demais marcos a respeito do tema da insegurança alimentar no Brasil ver Campello e Bortoletto (2022) páginas 44-62.

⁵¹ Em 1990 é criado o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Em 1991 a Lei 8.212 estabelece a condição de segurado especial para a previdência rural, bem como é criada a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a partir da fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), instituída em 1951, da Cobal e da Cibrazem (CAMPELO; BORTOLETTO, 2022).

⁵² O Governo Paralelo foi uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, em 1990, visando gerar propostas alternativas de governo.

⁵³ “[...] nos anos 1990, a mobilização popular em torno do impeachment do primeiro presidente eleito diretamente após a redemocratização do país, Fernando Collor de Mello, deu origem a um novo movimento de combate à fome que ganhou uma ampla adesão da sociedade civil. Criado no interior no Movimento pela Ética na Política (MEP) – movimento que exerceu um importante protagonismo na luta que culminou no impeachment presidencial – a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi oficialmente criada em 8 de março de 1993, por meio da “Carta da Ação da Cidadania”. [...] Um mês após a sua oficialização, a Ação da Cidadania conseguiu fazer com que a erradicação da fome se transformasse em uma questão prioritária de governo. Por meio do Decreto nº 807, de 26 de abril de 1993, assinado pelo então presidente Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), composto por nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. Em junho de 1993, um dos principais articuladores do movimento, o sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”, juntamente com o bispo de Duque de Caxias-RJ e presidente do Consea, Mauro Morelli, fizeram um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão, solicitando a todos que arrecadassem alimentos para ajudar a atenuar o problema da fome no Brasil.” (FORTES; CÔRREA; FONTES, 2014, p. 8).

função semelhante, com enfraquecimento da participação popular, dada a redução da proporção dos integrantes da sociedade civil compondo o conselho⁵⁴ (BRASIL, 1995).

Neste interregno até a criação do Programa Fome Zero (PFZ), que é marco institucional brasileiro no combate à fome, a importância do tema nas políticas públicas seguiu crescente, a despeito de alguns retrocessos. Desde lá realizou-se a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) em 1993, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 1999, a criação do Bolsa Alimentação em 2000, entre outros (CAMPELLO, BORTOLETTO, 2022).

Eleito carregando a pauta da insegurança alimentar, o governo Lula teve uma política macroeconômica marcada pela continuidade e contingência, tendo em vista a conjuntura de grande instabilidade em que assumiu. Mesmo nesse contexto, averiguou-se um maior alcance de políticas sociais, que além de visar reduzir a pobreza e a fome, objetivavam a inclusão social e econômica das camadas mais pobres. Nesse contexto, o Programa Fome Zero (PFZ) surgiu como uma proposta de protagonizar neste cenário.

A proposta preliminar do PFZ foi elaborada e debatida por uma gama de especialistas ao longo do ano de 2001, apresentada a “entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram modificações ao documento base” e lançada no Dia Mundial da Alimentação em 12/10/2001 (TAKAGI, 2010, p. 55).

O PFZ possuía uma leitura estrutural do problema, que passava por insuficiência de demanda dado um modelo baseado em concentração de renda, incompatibilidade de preços dos alimentos e salários e exclusão da parte mais vulnerável. Portanto, a solução passava pela criação um novo modelo de desenvolvimento, fundamentado em crescimento com distribuição de renda e fortalecimento do salário-mínimo. Esse entendimento de necessidade de mudança estrutural, alinhado com os pressupostos de necessidade de largo conjunto de políticas específicas buscando garantir de que a segurança alimentar e nutricional devesse ser garantida com a valorização da dinamização

⁵⁴ No Programa Comunidade Solidária era integrado por dez ministros, pelo Secretário Executivo do programa e 21 representantes da sociedade civil. Em 1999 o Conselho da Comunidade Solidária tomou lugar da antiga estrutura, funcionando com mais representação direta, com apenas quatro ministros e 28 membros da sociedade civil (BRASIL, 1995, 1999)

das economias locais e regionais. Isso levou ao desenho de políticas em três níveis de ação simultâneos: estrutural, específico para alimentação e local (TAKAGI, 2010, ORTEGA, 2012).

No nível estrutural estavam as mudanças do modelo de desenvolvimento, que a partir de reformas no mercado de trabalho levariam a um crescimento econômico com distribuição de renda, logrando a avançar na legislação e no alcance material dos direitos já conquistados pela Constituição Federal de 1998. Ou seja, passava por aprofundar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). No nível específico para alimentação, havia a ideia de políticas que elevassem a oferta de alimentos e políticas que elevassem o acesso a alimentos. De acordo com Belik (2010),

[...] a realização de programas vinculados a esses dois primeiros níveis davam a dimensão daquilo que a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO denomina de *twin track strategy*, ou seja, a combinação de ações emergenciais e estruturais contra a fome (p. 182).

Entretanto, além de políticas estruturais e específicas, a construção do PFZ parte do pressuposto básico de que a SAN deveria ser gerida localmente⁵⁵. Nesse sentido, as principais propostas para a área urbana passavam pela ampliação de restaurantes populares, incentivo à agricultura urbana, construção de bancos de alimentos, incentivo à sacolões com compras comunitárias e parcerias com supermercados, cursos de formação para implantação de hortas escolares e em terrenos urbanos cedidos para este fim. Para a área rural, por outro lado, as bases estavam no fortalecimento da agricultura familiar, com políticas não só de crédito e assistência técnica, mas com programas mais diretos como compra pública para abastecer escolas, hospitais, creches e restaurantes populares preferencias para agricultores familiares. Ainda, de maneira articulada a essa proposta, políticas de incentivo de produção para autoconsumo via doação de sementes, ferramentas e demais insumos.

Assim, apoiando-se na proposta do PFZ, o governo fundou o Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA) e recriou o Consea⁵⁶, com uma estrutura para promover o tema nas agendas dos governos locais, que englobava 27 conselhos estaduais

⁵⁵ “[...] um terceiro pressuposto chave adotado foi de que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.” (TAKAGI, 2010, p. 56)

⁵⁶ Foram criados, além do Consea, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

e diversos conselhos municipais. O Consea liderou a criação e implementação de programas relevantes dentro do PFZ, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Um Milhão de Cisternas (PIMC), bem como protagonizou contínuas revisões do PBF (ARANHA, 2010).

Como uma das principais conquistas do Consea, está a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, um marco para o tema no Brasil, que se tornando referência para outros países no quesito Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

A aprovação da LOSAN é um grande marco na luta pela Segurança Alimentar e Nutricional, que deixa de ser uma política de governo para se transformar em uma política de Estado (DAVID; HECK, 2010, p. 150).

A LOSAN é um dos resultados mais efetivos do GT Fome Zero, e permite afirmar que a trajetória do Fome Zero é vitoriosa (p. 118).

Portanto, mesmo diante de uma política de regulação ortodoxa, houve evolução não só nas políticas de governo para a SAN, como também uma grande evolução no marco das políticas de Estado com a LOSAN.

Com a melhoria da conjuntura internacional e nacional, o segundo governo Lula foi mais ousado. Com os programas de transferência de renda e valorização do salário-mínimo registrou-se forte aquecimento da demanda interna no período, que ajudou o país a controlar os efeitos da crise de 2008 até o final de seu mandato (ORTEGA, 2012). Essa conjuntura foi aquecida pelo efeito China, alta liquidez internacional, *boom* de consumo interno e elevadas taxas de investimento público.

Assim, a década de 2004-2013 apresentou crescimento médio de 3,8% a.a. do PIB, que foi acompanhado de grande geração de empregos formais e inclusão social. Nesse período, a América Latina, e em especial o Brasil, foram pioneiros no combate à fome no mundo, alcançando o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM). A criação de uma estrutura institucional materializada na criação do Ministério Extraordinário de Combate à Fome, em um ambiente econômico favorável, retirou o país do mapa do mundo da fome (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010). Essa institucionalidade ocorreu com uma ampla gama de políticas que visavam atingir o problema da Insegurança Alimentar e Nutricional por todas as suas dimensões, porém subordinada à uma política de regulação ortodoxa.

Do lado da disponibilidade, há um fortalecimento da agricultura familiar com diferentes iniciativas. As políticas nomeadas de primeira geração, que protagonizaram o

processo de 2003 a 2008 tiveram um enfoque setorial, com um perfil de ação centralizada e verticalizada. Dentre os principais avanços do período temos o avanço de políticas para promover acesso à terra, comercialização, assistência técnica, seguro agrícola e seguro safra, crédito pelo Programa de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF) e com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Com o reconhecimento político da diversidade e desigualdade dentro do meio rural, engendrou-se o que ficou conhecido como políticas de segunda geração, em que havia além da tentativa de aperfeiçoamento das políticas de primeira geração, uma mudança no desenho para que elas lograssem o desenvolvimento rural. Essa mudança passa de um enfoque setorial para um enfoque territorial, com dinâmica descentralizada entre os entes federados e maior participação popular. Nesse contexto é lançado o Programa Territórios de Cidadania, o Programa Mais Alimentos, o Programa Terra Legal de Regularização Fundiária da Amazonas Rural e o Programa Arco Verde (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

Apesar dos avanços, conforme apontam Hoffmann e Ney (2010) a desigualdade fundiária, baseada nos censos agropecuários do período analisado, manteve-se estável, a despeito das reduções da desigualdade de renda e de níveis de pobreza. Além disso, o baixo nível de escolarização nas áreas rurais manteve-se como grande gargalo ao desenvolvimento rural.

Pelo lado do acesso há políticas voltadas para o acesso a alimentos de maneira mais específica, políticas de geração de renda e políticas para promover a “articulação, mobilização e controle social” (ARANHA, 2010). O PFZ ao articular as políticas voltadas ao acesso à alimentos, criou o Bolsa Família, da integração de políticas de transferência de renda anteriores. Para distribuição direta de alimentos, o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), a distribuição de vitamina A e ferro, e entrega direta de alimentos a grupos populacionais específicos, o Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)⁵⁷, a educação alimentar e nutricional e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) cumpriram a função. Para compor as frentes locais, foram criados restaurantes populares, cozinhas comunitárias, feiras, agricultura urbana e banco de alimentos. Em relação ao acesso à água foi criado um programa de construção de cisternas.

⁵⁷ Pelo Programa de Alimentação do Trabalhador as empresas recebem incentivos fiscais com vistas à complementação alimentar dos trabalhadores de baixa renda.

No eixo geração de renda, as propostas do PFZ incluíam qualificação social e profissional, um projeto de Economia Solidária e Inclusão Produtiva e arranjos regionais de SAN com os CONSAD's e o Território da Cidadania. Para o eixo “articulação, mobilização e controle social há os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), o Programa de Atenção Integral as Famílias (PAIF), Conselhos e Comitês de Controle Social, Educação Cidadã e Mobilização Social, doações e parcerias com empresas e entidades.

Contudo, nem todos os programas pensados no desenho inicial do PFZ alcançaram os resultados esperados, em especial os programas locais baseados em mudanças estruturais da ocupação fundiária, e foi o Programa Bolsa Família, criado em 2004, ao unificar vários programas de transferência de renda⁵⁸, que de fato protagonizou os avanços pretendidos, tornando-se um marco importante no combate à fome no Brasil (TAKAGI, 2010; ORTEGA, 2012).

Ao assumir, Dilma Rousseff prosseguiu com os programas sociais de Lula, marcado pelo Programa Brasil sem Miséria (BSM), que possuía como objetivo de acabar com a pobreza extrema até o final de seu mandato, em 2014. O BSM se organizava em três eixos: geração de renda, inclusão produtiva e políticas de alívio imediato da pobreza. Além da ampliação de projetos já existentes como o Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Mais Educação, foram desenhadas novas políticas como o Programa Bolsa Verde, Ação Brasil Carinhoso, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Como importante inovação e legado do BSM, foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), base de dados para pessoas em condição de vulnerabilidade, e o mecanismo da “busca ativa”⁵⁹ para encontrar e cadastrar estas pessoas (IPEA, 2014).

Muitas dessas pessoas vivem em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos ou em outras áreas, nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Essas famílias dificilmente teriam as informações ou os meios para buscar esses programas e serviços. E é justamente para ir a onde seu público-

⁵⁸ O Programa Bolsa Família foi criado ao integrar ações e agendas de educação, saúde e proteção social por meio de um único programa de transferência de renda condicionada. Com ele, foram extintos os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (CAMPELO; BORTOLETTO, 2022).

⁵⁹ 895.247 famílias extremamente pobres encontradas na busca ativa, cadastradas e recebendo Bolsa Família entre junho de 2011 e maio de 2013.

alvo está que o BSM desenvolve ações conhecidas como “busca ativa”, cuja meta é encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres ainda não localizadas. Para apoiar os municípios na busca ativa, foram criadas as equipes volantes da assistência social e aumentados os repasses de recursos do Governo Federal, para que as prefeituras desenvolvam ações ligadas à gestão do Cadastro Único (p. 5).

Do lado da política econômica, buscando avançar em uma conjuntura internacional desaquecida em decorrência da crise de 2008 e em um momento de declínio do ciclo de consumo que marcou o período anterior. Nesse período, Dilma tentou modificar alguns aspectos da política macroeconômica, como a redução da Selic, que chegou a 7,25% em 2012, e como forma de aquecer os investimentos privados, desonerou alguns setores produtivos. Com demandas políticas, essas desonerações acabaram por recair em mais e setores e por maior prazo do que o planejado.

São várias as análises sobre as causas da crise econômica iniciada em 2015, e não é foco desta tese discorrer sobre este tema. Entretanto, o diagnóstico leva às políticas econômicas adotadas desde então, que é o que pretendemos analisar sob a perspectiva da SAN. De maneira breve, de acordo com Carvalho (2018), há três principais perspectivas (insuficientes e simplistas) sobre o que ocorreu na economia brasileira: 1) o crescimento do período anterior foi artificial, apenas propiciado pelo aumento do preço das commodities no mercado internacional – anos em que o Brasil contou com sorte – e apenas voltamos o patamar normal de uma economia frágil após esse período; 2) trata-se de uma crise política gerada pelo conflito de classes – resultado direto do sucesso das políticas petistas; 3) o crescimento foi apenas possibilitado pelas reformas da década de 1990, como a adoção do Tripé Macroeconômico, que com erros de condução macroeconômica, com uso exagerado do Estado acentuado no 2º governo Lula e principalmente nos governos Dilma, quando adotou-se a Nova Matriz Econômica (NME), fomos ao colapso. Esta última visão é predominante, foi ancorada na ortodoxia econômica e levou ao discurso de necessidade de reformas pró-mercado.

A agenda ortodoxa-liberal começou a ser implantada ainda no Governo Dilma com o Ministro Levy, foi aprofundada no Governo Temer com Meirelles e ainda mais com o Governo Bolsonaro, com Paulo Guedes. Ao invés de aumento do salário mínimo real e de estruturação ampla do Fome Zero com objetivos estruturantes locais e territoriais, a agenda baseia-se em reformas liberalizantes, como a trabalhista, que aumentou a informalidade e a precariedade do trabalho, a reforma previdenciária, reduzindo salários indiretos e buscou avançar em reforma administrativa e tributária. A política fiscal torna-se contracionista, materializada na adoção do teto de gastos,

buscando uma “contração fiscal expansionista”, a política monetária mais conservadora, para “ancorar expectativas inflacionárias” e a política cambial mais flexível.

Com o redirecionamento da política econômica para uma agenda completamente ortodoxa/liberal, ainda no 2º governo de Dilma com Levi na Fazenda, há início de um processo de redução de todo o aparato estatal, que juntamente com reformas “pró-mercado”, desintegraram o arcabouço institucional que o Brasil possuía para consolidar a SAN.

No governo Temer, com Meirelles comandando a pasta da Fazenda, houve aprofundamento da lógica ortodoxa, exposta no programa intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Nesse documento, é apresentada uma leitura ortodoxa dos problemas macroeconômicos, e com isso, defende-se a necessidade de reformas pró-mercado, condicionando a existência de políticas sociais à condução econômica ortodoxa, bem como considerando “boas políticas sociais” aquelas com desenho liberal, que se utilizam do desenho do mercado.

A verdade é que só romperemos os círculos viciosos se decidirmos fazer as três coisas ao mesmo tempo: buscar o equilíbrio fiscal, retomar o crescimento e ampliar as boas políticas sociais. [...]

A superação da grave crise fiscal requer reformas que garantam a estabilização da dívida pública com relação ao PIB. [...]

Neste contexto, **uma agenda social deve conter, em primeiro lugar: - Crescimento econômico. - Redução da inflação às metas do Banco Central. - Volta do equilíbrio fiscal.** (PMDB, 2015, p. 5-10, *grifo nosso*).

A tabela abaixo evidencia principais resultados para o Brasil do ano de 2000 até 2019 – último ano antes da pandemia da Covid-19. De forma imediata, o que podemos observar é que mesmo antes da pandemia, com o retorno das políticas ortodoxas, já havia um retrocesso em relação à insegurança alimentar, com a volta do Brasil ao mapa do mundo da fome. Marcado de rosa, estão os governos petistas, que são classificados como Onda Rosa e que mais avançaram no combate à fome no Brasil, ficando o país fora do mapa da fome por vários anos. A redução da subnutrição é marcada pela seta para baixo entre os anos de 2000 e 2013, entre 2014 e 17 o país fica fora do mapa da fome, e desde 2018 a seta para cima indica o aumento da subnutrição.

Tabela 2 – Compilado de resultados para a segurança alimentar no Brasil 2000-2019

Ano	Governo	Número de Pessoas Subnutridas (milhões)	Prevalência de pessoas Subnutridas (%)	PIB per capita (US\$ PPP)	Inflação Consumidor	Inflação de alimentos	Salário-mínimo real (R\$)
2000	Fernando Henrique Cardoso	18,9	10,7	9050,5	37,96	31,64	597,22
2001	Fernando Henrique Cardoso	16,6	9,3	9255,6	40,56	33,76	651,47
2002	Fernando Henrique Cardoso	14,4	7,9	9560,6	43,98	37,03	668,10
2003	Luis Inácio Lula da Silva	12,6	6,8	9737,3	50,46	44,56	672,76
2004	Luis Inácio Lula da Silva	12,1	6,5	10448,3	53,78	46,35	697,80
2005	Luis Inácio Lula da Silva	11,6	6,2	10994,3	57,48	47,77	746,38
2006	Luis Inácio Lula da Silva	10,6	5,6	11654,8	59,88	47,78	851,28
2007	Luis Inácio Lula da Silva	9,8	5,1	12565,3	62,06	51,02	902,74
2008	Luis Inácio Lula da Silva	8,4	4,3	13325,5	65,59	57,68	930,51
2009	Luis Inácio Lula da Silva	7,3	3,7	13265,8	68,79	61,03	997,70
2010	Luis Inácio Lula da Silva	6,3	3,2	14301,1	72,26	64,75	1050,71
2011	Dilma Rousseff	5,9	3	15040,1	77,06	70,48	1051,64
2012	Dilma Rousseff	5,5	2,8	15046,3	81,22	76,21	1140,23
2013	Dilma Rousseff	5,2	2,5	15588,7	86,26	84,71	1168,28
2014	Dilma Rousseff	Fora do mapa da fome	<2,5	15718,6	91,72	91,08	1176,63
2015	Dilma Rousseff/Michel Temer	Fora do mapa da fome	<2,5	14744,1	100,00	100,00	1.171,85
2016	Michel Temer	Fora do mapa da fome	<2,5	14256,2	108,74	112,49	1.196,53
2017	Michel Temer	Fora do mapa da fome	<2,5	14524,6	112,49	113,48	1.237,00
2018	Michel Temer	5,4	2,6	15018,7	116,61	114,47	1.224,44
2019	Jair Bolsonaro	8,6	4,1	15358,1	120,96	120,04	1.234,49

Fonte: elaboração própria

PIB percapita - GDP per capita, PPP (current international \$) - World Development Indicators

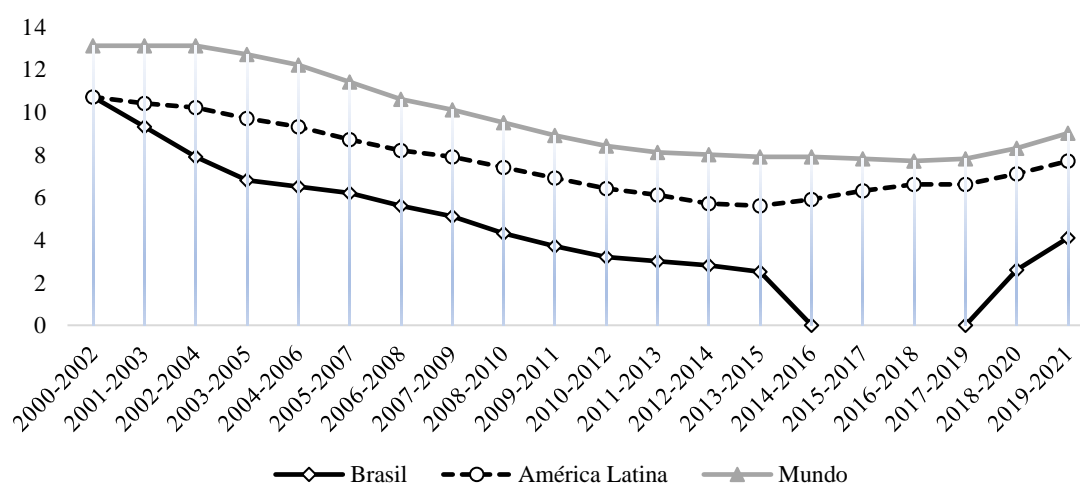
Inflação - Consumer Prices, General Indices (2015 = 100) - FAOSTAT

Inflação de alimentos - Consumer Prices, Food Indices (2015 = 100) - FAOSTAT

Salário-mínimo real - Média anual da série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Dessa maneira, o período foi protagonizado por reformas que visam reduzir o tamanho do Estado, como a reforma da previdência, reforma trabalhista e a aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos. Apesar de políticas como o Programa Criança Feliz e a criação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, a desestruturação de vários programas anteriores com redução do orçamento, acompanhado de maiores taxas de desemprego e inflação levaram à Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018 a apontar uma inflexão dos patamares de insegurança alimentar no país (CAMPELO e BORTOLLETO, 2022). Essa inflexão dos dados leva com que o Brasil saia do Mapa do Mundo da Fome, conforme podemos visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Prevalência de subnutrição (%) – média trianual



Fonte: FAOSTAT (2022).

Com o governo Bolsonaro e a entrada de Paulo Guedes as políticas que visam a SAN enfrentam ainda maiores retrocessos. Se pelo lado da condução econômica o ministro possui agenda mais ortodoxa que o governo Temer-Meirelles, por ter filiação assumida com a escola Novo-Clássica⁶⁰, pelo lado político, Bolsonaro tem uma visão conservadora de problemas sociais, que remonta à ideia de pobreza vinculada ao indivíduo e não ao sistema econômico.

Nesse contexto, com a eleição de uma agenda conservadora nos costumes e liberal na economia, há deterioração da proteção social, ameaças ao direito à água, entraves às

⁶⁰ Guedes declara a importante influência das ideias de Robert Lucas e Thomas Sargent quando foi estudar em Chicago na década de 1970, quando funda-se a escola novo-clássica.

regulações de mercado visando promover uma alimentação saudável e ambientalmente menos danosa, e extinção do Conselho de Segurança Alimentar (Consea) no primeiro dia do governo Bolsonaro (SANTARELLI et al., 2019).

De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) integram o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)⁶¹.

A extinção do órgão representou grande retrocesso na questão da INSAN não só como política de governo, mas também demonstra retrocessos na política de Estado ao desestruturar o SISAN.

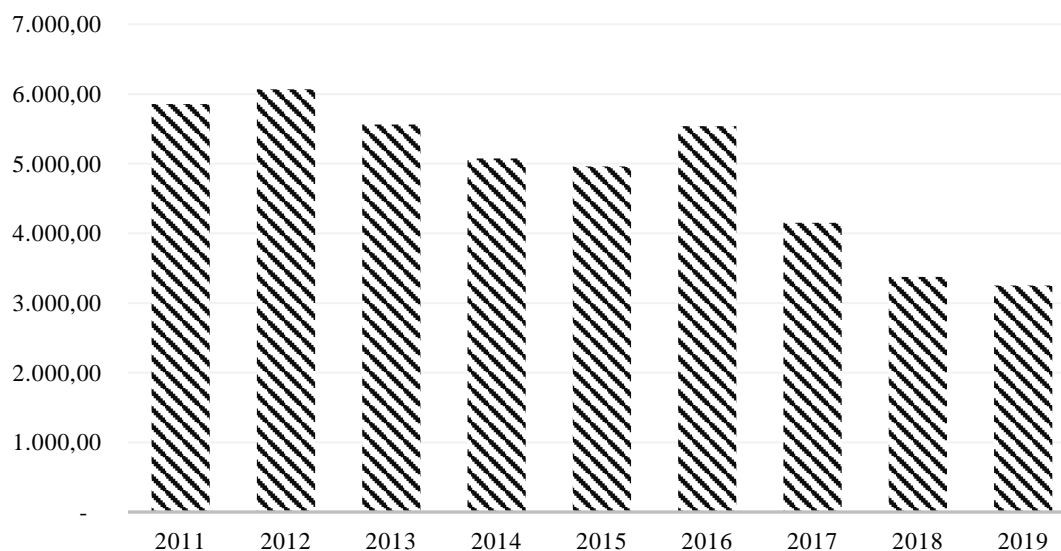
Nesse sentido, Castro (2019), afirma que

a extinção do CONSEA representa uma afronta à democracia e um retrocesso social, uma vez que desmonta um espaço de participação, um dos pilares da democratização do Estado, conforme pactuado na Constituição Federal. (p. 2).

Se, de um lado, o Consea foi extinto, por outro, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) sofreu um processo de enxugamento desde a gestão de Michel Temer, o que se acentuou durante o governo Bolsonaro, com o anúncio da venda de 27 regionais de abastecimento nos estados. O orçamento da Conab teve uma redução de 34,5% de 2015 a 2019, ano imediatamente anterior à pandemia.

Gráfico 4 - Orçamento real pago à Companhia Nacional De Abastecimento – CONAB (milhões de reais em valores de outubro/2022)

⁶¹ Art. 11. Integram o SISAN: I. a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN; II. o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições: a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006).



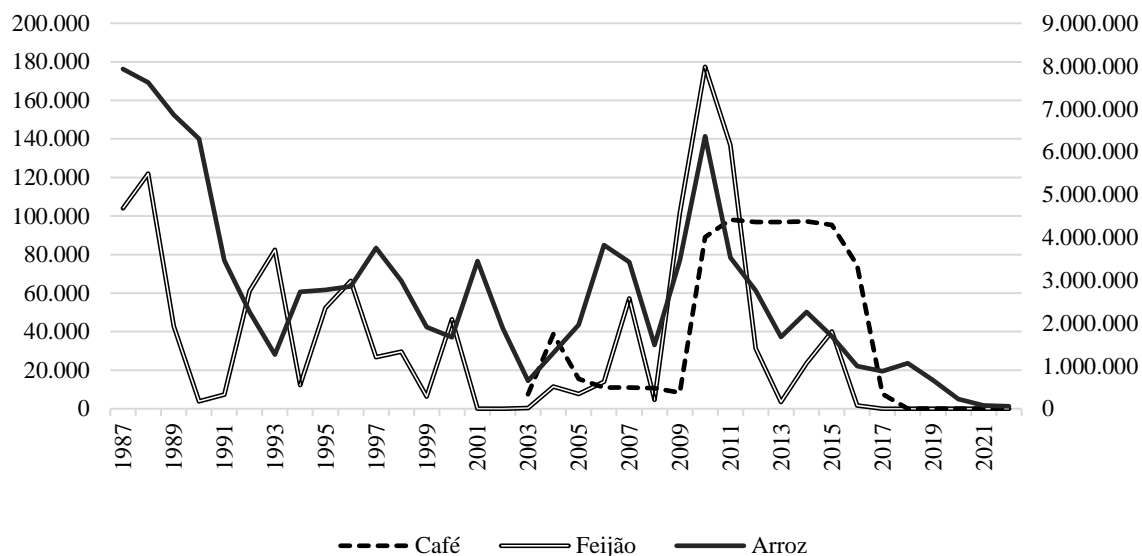
Fonte: SIGA Brasil (2022).

Grazziano (2020) ressalta os impactos da desestruturação da companhia para a SAN:

Esse é um alto preço que nós estamos pagando pelo desmonte da política de segurança alimentar que estava em curso pelo atual governo. Não há estoques. A Conab [Companhia Nacional de Abastecimento] tem estoque zero de feijão, quase zero de arroz e quando tem é localizado na região CentroSul. Nós vamos ter esse problema da especulação com produtos da agricultura familiar e com produtos frescos, como frutas, verduras, legumes, entre outros.

O problema levantado por Grazziano pode ser vislumbrado no gráfico abaixo. Como apontado nos capítulos 1 e 2 desta tese, a gestão de estoque de alimentos se configura uma importantíssima medida de combate à inflação de custos, conforme aborda a heterodoxia. O que vemos, por outro lado, é uma desarticulação dessa política, em um ambiente com crescente inflação de alimentos, que vem sendo combatida desde março de 2021 com elevação da taxa de juros em uma economia ainda desaquecida e com grande desemprego.

Gráfico 5 – Estoque de alimentos em toneladas - arroz em eixo secundário



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Conab (2022).

Conjuntamente com a desestruturação do Consea e da Conab, há uma desarticulação das políticas sociais em geral, com redução do orçamento para alimentação escolar, cisternas e para ações de proteção social básica e especial. Esse cenário contribuiu, entre outros fatores, para uma má gestão da crise econômica e sanitária da pandemia da COVID 19, surgindo a necessidade de grande mobilização de recursos, reduzindo a capacidade de resposta rápida e coordenada do Estado tanto em relação à saúde quanto aos demais setores. Nesse sentido, com uma má gestão, e maior demora em controlar os casos confirmados e o número de mortes/habitante, mais tempo a economia se viu obrigada a se reprimir tanto pelo lado da oferta, quanto pelo lado da demanda, agravando problemas econômicos e sociais, como é o caso da insegurança alimentar.

Nesse contexto, o Auxílio Emergencial, criado como ação extraordinária para enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da pandemia, foi redesenhado e se transformou em Auxílio Brasil, substituindo o Bolsa Família. Em um primeiro momento, o Auxílio Emergencial teve caráter provisório, existindo em três fases. A primeira (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020), previu o pagamento de 3 parcelas mensais de R\$ 600,00. A segunda (Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020), estipulou o pagamento de 4 parcelas mensais de R\$ 400,00, até dia 31 de dezembro de 2020. Por fim, a terceira fase (Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021) estabeleceu o pagamento de 4 parcelas mensais de R\$ 250,00.

A Medida Provisória nº 1.061 de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 instituiu o Programa Auxílio Brasil a fim de se institucionalizar a política de transferência de renda que estava sendo operacionalizada

desde abril de 2020. A política redefiniu os condicionantes de recebimento do Bolsa Família. Na prática, o Auxílio Brasil aumentou as faixas de pobreza e de extrema pobreza. Os últimos pagamentos do Bolsa Família consideravam que famílias com renda per capita menor que R\$ 89,00 estavam na faixa de extrema pobreza e aquelas que recebiam entre R\$ 89,00 e R\$ 178,00 estavam na faixa de pobreza. A partir do Auxílio Brasil, são consideradas em extrema pobreza as famílias cuja renda per capita esteja abaixo de R\$ 105,01 e em pobreza aquelas cuja renda per capita esteja entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 (BRASIL, 2021).

No entanto, é importante mencionar as alterações no desenho da nova política e em seu alcance. Sendo o Bolsa Família formado por três dimensões, a terceira tinha por objetivo o desenvolvimento das capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2018)⁶². Constam no rol das ações complementares a promoção do acesso a serviços básicos e direitos sociais à população, como por exemplo, a garantia ao acesso a creches e educação infantil. Para tanto, é fundamental que se conheça o perfil das famílias. Em sentido contrário, o Auxílio Brasil, em razão de seu desenho, tem incentivado a criação de famílias unipessoais (TREVISAN, 2021). Essa crítica é levantada por Campello ao desenho do auxílio,

O Bolsa Família era muito diferente do Auxílio Brasil, mas a principal diferença era que a família teria acesso a outros benefícios quando entrasse no CadÚnico [Cadastro Único para Programas Sociais]. A gente passava a saber se ela precisa de uma cisterna, se deveria entrar no Luz para Todos, se tinha uma criança pequena e precisava ser priorizada numa creche. Isso significava eficiência e planejamento para o gasto público.

Se não há um bom diagnóstico, você não consegue ter resultados, e é isso que está acontecendo com esse governo agora. É um conjunto de absurdos (FOLHA, 2022).

Além disso, importante apontar que o alcance da política diminuiu de junho de 2021 até outubro de 2022. Os últimos pagamentos dão conta de que cerca de 44 milhões

⁶² Além da dimensão das ações complementares, o Bolsa Família é construído por outras duas dimensões. A primeira dimensão é a transferência direta de renda, através do Cadastro Único. A segunda dimensão é a das condicionalidades, em que se exige como pré-requisito para o recebimento do auxílio o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde e a frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular.

de pessoas eram atendidas pelo Bolsa Família⁶³ (BRASIL, 2021), contra 40 milhões do Auxílio Brasil em outubro de 2022 (MDS, 2022).

Portanto, conclui-se que mesmo diante do aumento do valor pago aos beneficiários, a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil gerou um retrocesso da institucionalidade que transpassava o Bolsa Família, que estava atrelado a um conjunto muito maior de outras políticas dos níveis estrutural, específica e local.

Em reportagem Trisotto (2022) denuncia:

Além disso, nesse período, o governo fez gastos para além do teto, com o Auxílio Emergencial durante a pandemia, e também flexibilizou regras fiscais para poder gastar mais com a ação, atendendo a ambições eleitoreiras do presidente.

Nos seis programas com foco mais estruturante (aquisição de alimentos, alimentação escolar na educação básica, ações de proteção social básica, ações de proteção social especial, formação de estoques públicos com agricultura familiar, construção de cisternas), funcionários relatam também desarticulação na gestão, trocas constantes nas equipes e falta de continuidade de projetos, além de baixo empenho das poucas verbas destinadas, o que leva a novos cortes no orçamento do ano seguinte.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sofreu uma queda de orçamento autorizado real de 69,9% de 2015 a 2019. Em relação à alimentação escolar, importantíssima política de combate à insegurança alimentar de crianças, a queda do orçamento autorizado de 2015 a 2019 foi de 6,2%.

Com a verba federal sem reajuste desde 2017 e a inflação dos alimentos, relatos de racionamento e cortes de merenda escolar se multiplicam pelo Brasil. Alunos que tiveram a mão carimbada para não repetir o prato, ovo dividido para quatro crianças e corte de itens básicos, como arroz e carne, estão entre as queixas. Com o alto número de pais sem trabalho, a merenda é uma chance de refeição equilibrada para parte das crianças. [...] A responsabilidade de custeio é de União, Estados e municípios, mas a participação federal é importante, principalmente em cidades pobres. Gestores locais dizem que a defasagem do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) tem feito os municípios gastarem mais (TOMAZELA, 2022).

Ainda, em uma análise mais ampla, como pontuado por Maluf, ex-presidente do Consea e atual coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan)

[o] enfrentamento a fome e insegurança alimentar não se deveu a programas alimentares, somente. Parte essencial do que aconteceu tem

⁶³ Em junho de 2021, eram 14.695.025 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com um número médio de 3,01 pessoas por família (BRASIL, 2021).

a ver com criação de emprego, valorização do salário-mínimo e investimento público. Os efeitos da transferência de renda se perdem quase inteiramente num contexto econômico adverso como agora — pontua (TRISOTTO, 2022).

Nesse sentido, a adoção de uma política que promove a precarização do trabalho, sem política de constante valorização real do salário-mínimo, percebemos a grande vulnerabilidade em que os ganhos em relação ao combate à fome se encontram. Essa vulnerabilidade se expressa num rápido retorno do Brasil ao mapa da fome, mas também na deterioração das condições gerais de combate à insegurança alimentar na América Latina e no mundo, quando em 2020 é decretada a pandemia da Covid-19, aprofundando contradições e vulnerabilidades já existentes.

Nesse contexto, a insegurança alimentar volta a tomar os noticiários não apenas por perda de qualidade nutricional das famílias, mas também em seu nível mais agudo:

O número de beneficiários do auxílio emergencial é maior que o de trabalhadores com carteira assinada (o que exclui o setor público) em 25 Estados brasileiros (PODER 360, 2020).

Há uma epidemia que está agravando a crise da covid-19: nos alimentarmos com comida de baixa qualidade (BBC, 2020).

Mulheres, pardos e pretos estão mais vulneráveis a passar fome no Brasil (UOL, 2020).

Nove milhões de brasileiros deixaram de comer por falta de dinheiro durante a pandemia (EL PAIS, 2020).

Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil (EXAME, 2021).

Em meio à exportação recorde de alimentos, seca e pandemia agravam fome no campo (BBC, 2021).

Fome cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado (DEUTSCHE WELLE BRASIL, 2021).

Brasil vive destruição multidimensional, do social à economia (NEXO, 2022).

Hospitalização de bebês por desnutrição no Brasil atingem pior índice em 14 anos. (ESTADÃO, 2022a).

Merenda escolar sem reajuste faz com que crianças dividam até ovo (ESTADÃO, 2022b)

Cerca de 8% da população relata vergonha, tristeza ou constrangimento para obter comida. Valor chega a 24,3% entre pessoas em insegurança alimentar grave ou moderada. (NEXO, 2022b).

Na luta para ter o que comer, mulher chora em entrevista ao vivo e leva repórter às lágrimas (G1, 2022).

Fome dói tudo, você chega a sonhar que está comendo', diz homem em situação de rua em SP (G1, 2022).

Cerca de 8% da população relata vergonha, tristeza ou constrangimento para obter comida. Valor chega a 24,3% entre pessoas em insegurança alimentar grave ou moderada (O GLOBO, 2022).

Entretanto, cabe lembrar que o Estado não é o único agente relevante para o combate à insegurança alimentar. Mesmo sem o Consea, para permitir a participação direta da sociedade civil nas políticas públicas, foram criados a I Conferência Nacional, Popular e Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, houve proliferação de campanhas de arrecadação de alimentos, e mais importante, de espaços em que abre a possibilidade de encarar o alimento como bem público, como criação de hortas comunitárias:

Maior favela de São Paulo, com cerca de 200 mil habitantes, Heliópolis será a segunda comunidade a implantar o projeto AgroFavela de hortas comunitárias, seguindo movimento iniciado em Paraisópolis, no ano passado. [...] líderes e empreendedores formados por moradores das dez maiores comunidades do Brasil, o empreendimento inclui uma horta vertical, além de sistema hidropônico, com 19 metros de parede produtiva (GLOBO RURAL, 2021).

Horta gigante complementa refeição de 800 famílias em favela do Rio na pandemia - Alimentos são plantados em terreno onde antes era cracolândia, na comunidade de Manguinhos (FOLHA, 2021).

Nesse sentido, importa mencionar a manifestação de espaços de discussão que buscam difundir um discurso a respeito da natureza da alimentação que difere do discurso central. O portal de notícias “O joio e o trigo”⁶⁴, é um exemplo de mídia alternativa que cumpre essa função e ocupa espaços relevantes na construção do discurso da alimentação. Por outro lado, cabe destacar a importância dos dados gerados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan)⁶⁵ para divulgar e denunciar o aumento da insegurança alimentar como impacto da pandemia e da forma de conduzir a questão pelos Inquéritos Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, que são as edições Vigisan.

Por outro lado, a despeito da grande importância das iniciativas da sociedade, que além de serem importante instrumento de regulação social, que permitem construir políticas articuladas, como foi o caso do Programa Fome Zero, é de suma importância

⁶⁴ <https://ojoioetriago.com.br/>

⁶⁵ <https://pesquisassan.net.br/>

para que se chegue nas causas primeiras do problema, que haja espaço para uma atuação estatal, que está condicionada à condução econômica.

Como aponta Azevedo (2022),

Sabemos que, por trás da fome, existe um sistema agroalimentar hegemônico e predador, e que, por trás desse sistema agroalimentar, estão outros sistemas: o capitalismo e o neoliberalismo. São eles que movem os fios do fantasma da fome e da desigualdade social — principal causa desse flagelo.

O capitalismo no Brasil é ainda mais perverso, por possuir duas outras qualidades já discutidas pelo argentino Sergio Bagú (1949) e por Caio Prado Júnior (1966): trata-se de um capitalismo colonial e racial. O colonialismo brasileiro teve início em 1500 com a invasão portuguesa, e, enquanto Estado e nação, seguimos desqualificando as questões estruturais responsáveis pela fome e pelo sofrimento social do povo brasileiro. Como o nosso capitalismo é colonial e racial, nosso sistema agroalimentar, fruto desse capitalismo, também assume essas qualidades (p. 203).

Dessa maneira, combater a insegurança alimentar passa por múltiplas soluções, com diferentes agentes. A ação estatal, entretanto, frente à leitura do papel do Estado e do mercado, são de extrema relevância para que se crie de maneira perene uma sociedade justa e coesa, protegida de grandes retrocessos em virtude de mudanças ideológicas de governos.

3.3. Considerações Finais

Neste capítulo pudemos observar no caso concreto, tanto por resultados comparativos da América Latina, como pela análise do caso brasileiro como, a despeito de serem possíveis ilhas de políticas bem-sucedidas para INSAN, elas encontram-se subordinadas e restritas pela condução ortodoxa da política de regulação. Com essa subordinação, é possível avançar em políticas de governo, mas é mais difícil romper com as causas estruturais da INSAN, que se encontram no próprio desenho de um regime alimentar que, ao entender a supremacia do mercado em relação às demais instituições, enxerga o alimento como mercadoria, e responde à fome sempre com políticas de elevação de produtividade, sem questionar as contradições internas existentes neste modelo.

A análise de governos da Onda Rosa demonstra a possibilidade de avançar em questões sociais, ao mesmo tempo que estes avanços são sensíveis à conjuntura e passíveis de retrocessos rápidos. Assim, se entendemos que a economia monetária da produção produz de maneira intrínseca desemprego involuntário, poderemos estender a

visão não só para a condução da política econômica de curto prazo, com amenização dos ciclos econômicos com políticas anticíclicas, mas também questionar os próprios resultados do mercado para problemas sociais. Nesse sentido, abre-se espaço para que o Estado, com a necessária participação popular, possa guiar resultados socialmente mais desejáveis.

Entretanto, dado o grau de hegemonia do pensamento ortodoxo, não apenas os avanços realizados em políticas de governo bem-sucedidas são vulneráveis e sujeitos a rápidos retrocessos, inclusive no alcance material de avanços em políticas de Estado para configurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Por outro lado, a sociedade civil reage às contradições e podem ser encontradas soluções locais para o tratamento do alimento como direito a ser consolidado territorialmente, com respeito à diversidade nutricional e cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto nesta tese, a questão da insegurança alimentar e nutricional é complexa e transcende o problema da oferta de alimentos ou da pobreza. Nesse sentido, é uma questão que, por compreender múltiplas dimensões, tem vias de superação que passam pela evolução e contribuição de várias áreas do conhecimento, bem como exige uma conjunção de esforços do Estado, do setor privado e da sociedade civil organizada.

No capítulo 1 desta tese verificamos diferentes visões sobre o papel do Estado na regulação econômica. Essas diferenças foram apresentadas mostrando balizas teóricas nevrálgicas para compreender como diferentes escolas entendem o funcionamento de uma economia capitalista, em particular, o papel do mercado e do Estado. Essas diferenças teóricas, como vimos, apesar de não terem completa aderência da condução da política econômica, têm influência importante nas políticas de regulação, de Estado e de governo, e conhecê-las e discuti-las é importante para bem propor e defender políticas econômicas com objetivos específicos.

Em particular, vimos que a dominação do pensamento ortodoxo neoliberal, que valoriza o mercado como forma ideal de regulação, com o Estado defendendo-o e ampliando seu poder na sociedade tem se propagado pela mídia, agências multilaterais e agências de *rating*, que realizam classificação de risco e crédito, e isso limita sobremaneira as políticas de Estado e de governo, uma vez que estabelece um sistema internacional de regulação econômica difícil de enfrentar. Ainda assim, é possível encontrar casos ou ilhas de oportunidade de ruptura com a visão dominante. Cabe, por isso, analisá-las e discuti-las, para entender a natureza e a efetividade das políticas econômicas alternativas, em particular quando se quer propor diretrizes e formas de tratar problemas específicos como o de insegurança alimentar.

Com base nisso, o capítulo demonstrou que ao rejeitar a Lei de Say e a Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) a escola pós-keynesiana compreende que na relação entre Estado e mercado não é o primeiro que deve subordinar-se ao bom funcionamento do segundo, mas sim, em virtude da incapacidade do mercado gerar bons resultados, é exigido do Estado mais do que a função de correção de falhas de mercado, mas também permite e exige as funções de um Estado estabilizador, investidor, protetor, empreendedor e prestador de serviços.

No capítulo 2, por sua vez, apresentamos a dimensão do conceito da insegurança alimentar e vários dos seus determinantes estruturais e debates existentes para a sua

superação. Ao apresentar as transformações e contradições do sistema alimentar atual, percebemos que as respostas recorrentemente empregadas pelo mercado não solucionam o problema da Insan em todas suas dimensões. Pelo contrário, ao apostar, via de regra, no crescimento econômico e no aumento da produtividade que para gerar renda e alimentos em abundância, de forma a solucionar em algum grau a insegurança alimentar, geram contradições, porque aprofundam um regime alimentar que possui abundância calórica, mas pobre do ponto de vista nutricional, que leva à perda da diversidade alimentar e mitiga o componente social e local da alimentação ao promover uma grande homogeneização da dieta global.

Ainda, como mostrado no capítulo 2, a geração de crescimento econômico e elevação da produção alimentar via expansão do mercado cria mecanismos de exclusão e vulnerabilidade. Com elevação da especialização, da industrialização e do comércio via empresas transnacionais, as cadeias globais foram se complexificando de maneira que a elevação da produtividade e da oferta de alimentos não é capaz de responder adequadamente, visto que o sistema alimentar se torna vulnerável quando se complexifica, tornando a oferta e os estoques de alimentos inócuos quando não chegam aos mercados ou às mesas das famílias. Apesar disso, a capacidade da cadeia de produção mundial manter boa estabilidade de oferta de alimentos, a despeito das abruptas interrupções nas cadeias globais de valor, levou à ideia de que o sistema alimentar global como resiliente, e boa parte das mudanças exigidas pelos grandes atores políticos e econômicos vão apenas em direção à construção de redes de oferta para emergências, sem avançar efetivamente nas causas estruturais da vulnerabilidade do atual sistema alimentar. Assim, a confiança e confirmação de um modelo ancorado em “alimentos baratos e abundantes”, via hiperespecialização para atender à demanda global, indicam, ao contrário, que novamente estaremos diante de novas crises de insuficiência alimentar.

No capítulo 3, observando dados da América Latina, e com o estudo do caso o Brasil, pudemos concluir, por um lado, que economias menos liberais na onda rosa fizeram mais pela SAN, confirmando a ideia de que pode haver ilhas de possibilidade a apresentar apesar da dominação ortodoxa neoliberal na regulação internacional. Vimos também que mesmo nos governos petistas, eleitos como críticos às políticas econômicas ortodoxas impostas pelo Consenso de Washington, os grandes avanços da Insan no país estiveram condicionados à orientação das políticas de governo. Estas ao se ortodoxizarem a partir de 2015, reduziram o aparato de segurança alimentar exatamente quando se inicia

uma queda acentuada da geração de renda e emprego, crise essa que foi aprofundada pela pandemia da Covid-19.

Por outro lado, o grau de vulnerabilidade nas conquistas de combate à fome evidência como as políticas buscando a segurança alimentar são condicionadas à dominação econômica ortodoxa. De fato, entre as políticas originárias do Programa Fome Zero as específicas para alimentação tiveram muito mais êxito, em especial os mecanismos que possuíam em sua gênese resposta, guiada pelo mercado, como as políticas de renda mínima, pelo lado da demanda, e de financiamento, com elevação da especialização e financeirização dos mercados ligados à alimentação, pelo lado da oferta. As propostas que, ao contrário, não possuíam o mercado ou ideias liberais como protagonistas, como a utilização de compras governamentais, criação e gestão de estoques, e regulação do mercado de alimentos, com limitações pela indústria e o varejo de comercializarem livremente substâncias alimentares, não se mostraram resilientes. Algumas das políticas via sistema de mercado, porém como vimos, longe de combaterem a insegurança alimentar fomentam a obesidade e doenças crônicas não transmissíveis.

Enquanto, por um lado, a Isan foi enfrentada com a valorização do salário-mínimo, de outro a política econômica baseada no Tripé Macroeconômico promoveu a desindustrialização e a regressão da estrutura produtiva, e aprofundou a ideia de que o fortalecimento do mercado de *commodities* agrícolas para exportação equiparava-se à produção de alimentação para os próprios brasileiros, ao gerar crescimento e renda. Isso, vimos, aumentou o grau de homogeneização da oferta alimentar, aprofundou a especulação sobre os bens que gerem a vida como a terra, a água e as sementes e criaram uma alimentação extremamente pobre do ponto de vista nutricional, com perda incalculável da cultura gastronômica local, mostrando que o mercado não soluciona problemas como o de insegurança alimentar.

Com o neoliberalismo há desresponsabilização do Estado e fortalecimento da ideia de que questões de ordem social devem ser promovidas pela caridade da sociedade civil organizada. No Brasil até a participação popular direta foi fragilizada, com redução sobremaneira da participação da sociedade civil no debate nacional do tema, com a extinção do Consea, mas também com a criminalização, frente à opinião pública, de movimentos sociais e associação de ONGs à corrupção e patrocínio do espectro político da esquerda, que deveria ser combatido. Nesse sentido, a ideia de uma sociedade mais coesa do ponto de vista social, baseada em cooperação social é ainda mais fragilizada pelo fortalecimento da lógica individualista e concorrencial que guia o mercado, e a fase

atual do capitalismo, como defendem Dardot e Laval. Tal como pensam estes autores, a alimentação deveria, ao contrário, ser tratada como comum, entendido como nova razão política a governar as sociedades e se opor ao neoliberalismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, C.; AJAKAIYE, O. Causes, Consequences and Policy Implications of Global Food Price Shocks: Introduction and Overview. *Journal of African Economies*, v. 20, n. Supplement 1, p. i3–i11, 1 maio 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jae/article-lookup/doi/10.1093/jae/ejr012>>.

ALESINA, Alberto *et al.* Is it the “how” or the “when” that Matters in Fiscal Adjustments? *IMF Economic Review*, v. 66, n. 1, p. 144–188, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/s41308-017-0047-z>>.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; ORTEGA, Jorge. Políticas de Segurança Alimentar Recentes na América Latina. *Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial*. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 55–80.

AMADO, Adriana Moreira. Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não-neutralidade da moeda. *Ensaio FEE*, v. 21, n. 1, p. 44–81, 2000. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1960/2339%5Cnhttp://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewArticle/1960>>.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: ADRIANA VEIGA ARANHA (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010a. v. I. p. 74–96.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. In: ARANHA, ADRIANA VEIGA (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010b. v. 1. p. 74–95.

ARGENTO, Daniela; KAARBØE, Katarina; VAKKURI, Jarmo. Constructing certainty through public budgeting: budgetary responses to the COVID-19 pandemic in Finland, Norway and Sweden. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, v. 32, n. 5, p. 875–887, 2020.

ARIN, K. Peren; BRAUNFELS, Elias; DOPPELHOFER, Gernot. Revisiting the Growth Effects of Fiscal Policy: A Bayesian Model Averaging Approach. *SSRN Electronic Journal*, 2017.

AZEVEDO, Elaine. Colonialidade alimentar. In: TEREZA CAMPELO; ANA PAULA BORTOLETTO (Org.). *Da Fome a Fome*. São Paulo: Editora Elefante, 2022. p. 203–206.

BAKER, Andy; GREENE, Kenneth F. The Latin American Left’s Mandate: Free-Market Policies and Issue Voting in New Democracies. *World Politics*, v. 63, n. 1, p. 43–77, 10 jan. 2011.

BARRO, Robert J. Recent Developments in the Theory of Rules Versus Discretion. *The Economic Journal*, v. 96, n. 1986, p. 23, 1986.

BARROS, Alan Dias; OLIVEIRA, Gleydson Kleber Lopes De. OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: DA PROGRAMATICIDADE À JURIDICIDADE. *CONSTITUIÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS*, v. 5, n. 1, p. 179–190, 2013. Disponível em:
<<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4375/3570>>.

BBC NEWS BRASIL. Em meio à exportação recorde de alimentos, seca e pandemia agravam fome no campo. 2 jun. 2021. Disponível em:
<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57296843>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BBC NEWS BRASIL. “Há uma epidemia que está agravando a crise da covid-19: nos alimentarmos com comida de baixa qualidade”. 14 out. 2020. Disponível em:
<https://www.bbc.com/portuguese/geral-54532289?at_medium=custom7&at_custom3=BBC+Brasil&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_campaign=64&at_custom4=44B8A62A-0E0F-11EB-AFA4-B1403A982C1E&at_custom2=facebook_page>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BELIK, Walter. Projeto Fome Zero: O Desenho de Uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil. In: ADRIANA VEIGA ARANH (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1. p. 176–190.

BLAUG, Mark. *Economic theory in retrospect*. [S.l.]: Cambridge university press, 1997.

BLAUG, Mark. *Economic Theory in Retrospect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. v. 21.

BRASIL. *Boletim Bolsa Família e Cadastro Único: Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais*. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Ministério da Cidadania. Disponível em:
<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20\(2\).pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20(2).pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2023. , jun. 2021

BRASIL. *Decreto nº 1.366 - Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências*. Brasil: Planalto. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm#art10>. Acesso em: 11 jan. 2023. , 1995

BRASIL. *Decreto nº 2.999 - Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências*. [S.l: s.n.]. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm#art10>. Acesso em: 11 jan. 2023. , 1999

BRASIL. *Decreto nº 807 - Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências*. Brasil: Planalto. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm>. Acesso em: 11 jan. 2023. , 1993

BRASIL. *LEI Nº 11.346 - Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada*

e dá outras providências. . Brasília, Brasil: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. , 2006

BRASIL. *Manual do Pesquisador: Programa Bolsa Família*. 1. ed. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gest_ao_bolsa_familia_semlogo.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRODEUR, Abel *et al.* *A Literature Review of the Economics of COVID-19.* , Institute of Labor Economics. [S.l: s.n.], 2020.

BURITY, Valéria *et al.* *Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, p. 204, 2010.

CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. *Da fome à fome: diálogos com Josué de Castr.* São Paulo: Editora Elefante, 2022.

CARVALHO, Fernando J. Cardim De. *Economia monetária financeira: teoria e política.* [S.l: s.n.], 2007.

CARVALHO, Fernando J. Cardim De. *Políticas Econômicas Para Economias Monetárias. Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. .

CARVALHO, Fernando J. Cardim De. Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, p. 323–336, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572005000400001&lng=pt&tlng=pt>.

CARVALHO, Fernando Cardim. Da síntese neoclássica à redescoberta de Keynes. *Análise Econômica*, v. 6, n. 9, p. 3–21, 1987.

CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro De. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, 2019.

CASTRO, Josué De. *Geografia da fome: o dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

CELAC. *Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Disponível em: <<https://plataformacelac.org/>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

CEPAL; ONU. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe*. . [S.l.]: FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0217es>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CHICK, Victoria. *Macroeconomics after Keynes: a reconsideration of the general theory*. [S.l.]: MIT Press, 1983.

CLAPP, Jennifer; MOSELEY, William G. This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the neoliberal food security order. *The Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 7, p. 1393–1417, 9 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2020.1823838>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

CLARKE, Simon. *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State*. . [S.l.: s.n.], 1988.

COMISSÃO DE OBESIDADE THE LANCET. A sindemia global da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas - Relatório da Comissão The Lancet. *The Lancet*, 2019. Disponível em: <https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the_lancet-sumario_executivo-baixa.pdf>.

COUTO, Ebenézer Pereira. Economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação do capitalismo contemporâneo. *Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial*. Campinas: Alínea, 2010. p. 279–303.

DAI, Darong. Fiscal policy under a minimum-time objective. *Scottish Journal of Political Economy*, v. 65, n. 3, p. 293–314, 2018.

DAMICO, Flávio Soares. A LEI DE SAY. *Ensaaios FEE*, v. 6, n. 1, p. 105–120, 1985.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

DATHEIN, Ricardo. *O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: As abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana*. 2000. 2013 f. Universidade Estadual de Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000219005>>.

DAVID, Andréa Borges; HECK, Selvino. Saciar a sede de beleza. In: ARANHA, ADRIANA VEIGA (Org.). . *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. I. p. 140–151.

DAVIDSON, Paul. Buffers and Tips: The Post Keynesian Tools for Fighting. *Controversies in Post Keynesian Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1999a. .

DAVIDSON, Paul. *John Maynard Keynes*. São Paulo: Editora Actual, 2011.

DAVIDSON, Paul. The Neoclassical vs. Post Keynesian View of Government. *Controversies in Post Keynesian Economics*. Aldershot: Edward Elga, 1999b. .

DAVIDSON, Paul. The Post Keynesian School. *VOPROSY ECONOMIKI*, v. 8, 2006. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/a/nos/voprec/2006-08-6.html>>.

DAVIDSON, Paul. Three Visions on Inflation: Monetarist, Neoclassical Keynesian and Post Keynesian. *Controversies in Post Keynesian Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1999c. .

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P.M. A.; FRANÇA, Caio Galvão De. Avanços e desafios das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil (2003–2010). In: ADRIANA VEIGA ARANHA (Org.). . *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 2. p. 170–181.

DELGADO, Guilherme C. Tensões externas e internas sobre o preço dos alimentos. In: NIEMEYER ALMEIDA FILHO; RAMOS, PEDRO (Org.). . *Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial*. Campinas: Alínea, 2010. p. 267–278.

DEUTSCHE WELLE BRASIL. Fome cresce e supera taxa de quando Bolsa Família foi criado. 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/fome-no-brasil-cresce-e-supera-taxa-de-quando-bolsa-fam%C3%ADlia-foi-criado/a-57187014>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

DIAS, Atos; LIMA, Thiago. Aquisição transnacional de terras: peculiaridades e continuidades de uma novidade velha. In: LIMA, MARCOS COSTA; EDUARDO MATOS OLIVEIRA (Org.). . *Estrangerização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva*. Recife: FASA, 2019. p. 57–80.

ECONOMIST, The. The covid-19 pandemic is forcing a rethink in macroeconomics. *The Economist*, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://amp.economist.com/briefing/2020/07/25/the-covid-19-pandemic-is-forcing-a-rethink-in-macroeconomics>>.

EIDE, Asbjørn. ORIGIN AND HISTORICAL EVOLUTION OF THE RIGHT TO FOOD. *DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA*. Córdoba: Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Diputación de Córdoba, 2008. p. 33–44.

EL PAÍS BRASIL. Nove milhões de brasileiros deixaram de comer por falta de dinheiro durante a pandemia. 26 ago. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-25/nove-milhoes-de-brasileiros-deixaram-de-comer-por-falta-de-dinheiro-durante-a-pandemia.html>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

ENRÍQUEZ, Laura. The paradoxes of Latin America’s ‘Pink Tide’: Venezuela and the project of agrarian reform. *Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 4, p. 611–638, jul. 2013.

ESTADÃO. Brexit e pandemia provocam escassez e crise de abastecimento no Reino Unido. *Estadão Internacional*, 14 set. 2021. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brexit-e-pandemia-provocam-escassez-e-crise-de-abastecimento-no-reino-unido,70003839177?utm_source=facebook:newsfeed&utm_medium=social-organic&utm_campaign=redes-sociais:092021:e&utm_content=:::&utm_term>.

ESTADÃO. Hospitalização de bebês por desnutrição atinge pior índice em 14 anos . 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/saude/hospitalizacao-de-bebes-por-desnutricao-atinge-pior-indice-em-14-anos/>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

ESTEVE, Esther Vivas. *O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?* São Paulo: Expressão Popular, 2017.

EXAME. Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil. 6 abr. 2021. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

FAO. *Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Ciência & Saúde Coletiva*. Brasília: [s.n.], 2014.

FAO et al. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*. [S.l.: s.n.], 2020.

FAO; CELAC. *Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*. Santi: FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8873es>>.

FAOSTAT. *FAOSTAT*. Disponível em: <<https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>>. Acesso em: 23 out. 2022.

FERRARI FILHO, Fernando. “Keynesianos”, monetaristas, novos-clássicos e novos keynesianos: uma crítica pós-keynesiana. *Ensaio FEE*, v. 17, n. 2, p. 78–101, 1996.

FERREIRA, Pedro Fernando de Almeida Nery. A INCORPORAÇÃO DAS EXPECTATIVAS RACIONAIS NA MACROECONOMIA. *Economia e Desenvolvimento*, v. 12, n. 2, p. 62–86, 2013.

FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. *Critical Sociology*, v. 43, n. 4–5, p. 685–706, 2017.

FIORI, José Luís. *A virada à esquerda na América do Sul - CNM-CUT*. Disponível em: <<https://cnmcut.org.br/noticias/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul-f331>>. Acesso em: 2 jan. 2023.

FOLHA. Horta gigante complementa refeição de 800 famílias em favela do Rio na pandemia . 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/horta-gigante-complementa-refeicao-de-800-familias-em-favela-do-rio-na-pandemia.shtml>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

FOLHA DE S. PAULO. Pobres estão sendo humilhados, diz Tereza Campello, ex-ministra do PT. São Paulo, 24 out. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/pobres-estao-sendo-humilhados-diz-tereza-campello-ex-ministra-do-pt.shtml>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

FORTES, Alexandre; CÔRREA, Larissa Rosa; FONTES, Paulo. *Dicionário Histórico dos Movimentos Sociais Brasileiros (1964-2014)*. . [S.l.: s.n.], 2014.

FRIEDMAN, Milton. Quantity Theory of Money. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. [S.l.: s.n.], 2018. p. 11090–11118.

G1. “Fome dói tudo, você chega a sonhar que está comendo”, diz homem em situação de rua em SP. São Paulo, 8 jun. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/08/fome-doi-tudo-voce-chega-a-sonhar-que-esta-comendo-diz-homem-em-situacao-de-rua-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GALBRAITH, James K. The Meaning of a War Economy. *Challenge*, v. 44, n. 6, p. 5–12, 23 nov. 2001. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05775132.2001.11034132>>.

GLOBO RURAL. Maior favela de São Paulo inaugura horta vertical comunitária nesta quarta. *Um só planeta*, 2021. Disponível em: <<https://globorural.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/02/maior-favela-de-sao-paulo-inaugura-horta-vertical-comunitaria-nesta-quarta.html>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GODFRAY, H. Charles J.; ROBINSON, Sherman. Contrasting approaches to projecting long-run global food security. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 31, n. 1, p. 26–44, 2015.

GOLDFARB, Yamila. A AGRICULTURA A PARTIR DO NEOLIBERALISMO: FINANCEIRIZAÇÃO, PODER CORPORATIVOS E AS AMEAÇAS À SOBERANIA ALIMENTAR. In: CORREA, LEONARDO (Org.). *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2019. p. 127–140.

GOLLIN, D.; PROBST, L. T. Food and agriculture: shifting landscapes for policy. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 31, n. 1, p. 8–25, 1 mar. 2015. Disponível em: <<https://academic.oup.com/oxrep/article-lookup/doi/10.1093/oxrep/grv012>>.

GOMES JR, Newton Narciso; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Ético Social de Orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: FILHO, NIEMEYER ALMEIDA; PEDRO RAMOS (Org.). *Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial*. Campinas: Alínea, 2010. .

GOMES JR, Newton Narciso; ALY JR, Osvaldo. Soberania Alimentar E Agronegócio: Notas Além Da Porteira. *Retratos de Assentamentos*, v. 18, n. 2, p. 305–319, 2015.

GONZALEZ, Mike. *The Ebb of the Pink Tide: The Decline of the Left in Latin America*. London: Pluto Press, 2019.

GUAJARDO, Jaime; LEIGH, Daniel; PESCATORI, Andrea. Expansionary austerity? International evidence. *Journal of the European Economic Association*, v. 12, n. 4, p. 949–968, 2014.

GUERGUIL, Martine; MANDON, Pierre; TAPSOBA, René. Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy. *Journal of Macroeconomics*, v. 52, p. 189–220, 2017.

HERITAGE. *METHODOLOGY*. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pdf/2022/book/02_2022_IndexOfEconomicFreedom_METHODOLOGY.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

HERSCOVICI, Alain. A TEORIA DOS FUNDOS DE EMPRÉSTIMOS: UM ESTUDO DOS MODELOS AGREGADOS NEOCLÁSSICO E KEYNESIANO.

Análise Econômica, v. 24, n. 46, 14 out. 2009. Disponível em:
<<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10856>>.

HLPE. *High Level Panel of Experts. 2017. Nutrition and food systems. Committee o World Food Security (CFS)*. Rome: [s.n.], 2017. Disponível em:
<<http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>>.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil: grandes regiões e unidades da federação*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

IMF. *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2019*. Washington - DC: IMF, 2020.

JACQUES, Olivier; NOËL, Alain. Targeting within universalism. *Journal of European Social Policy*, 2020.

JOSÉ MARIA TOMAZELA. Merenda escolar sem reajuste faz com que crianças dividam até ovo. *Estadão*, 16 set. 2022. Disponível em:
<https://www.estadao.com.br/educacao/merenda-sem-reajuste-de-verba-da-uniao-faz-com-que-criancas-dividam-ate-ovo/?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento>. Acesso em: 11 out. 2022.

KEYNES, John Maynard. How to pay for the war. *Essays in persuasion*. London: Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 367–440.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

KING, J. E. Post Keynesian Economics. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan UK, 2009. .

KUIPER, Marijke *et al.* Labor supply assumptions - A missing link in food security projections. *Global Food Security*, v. 25, n. February 2019, p. 100328, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2019.100328>>.

LABORDE, David *et al.* COVID-19 risks to global food security. *Science (New York, N.Y.)*, v. 369, n. 6503, p. 500–502, 2020.

LAVOIE, Marc. *Introduction to Post-Keynesian Economics*. London: Palgrave Macmillan UK, 2009. Disponível em:
<<http://link.springer.com/10.1057/9780230235489>>.

LEACH, Melissa *et al.* Food politics and development. *World Development*, v. 134, p. 105024, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105024>>.

LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; COLBANO, Fabiano Silvio. Metas de inflação, regra de Taylor e neutralidade da

moeda: uma crítica pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 2, p. 282–304, abr. 2012.

LUCAS, Robert Emerson. Interview with Robert E. Lucas Jr. In: SNOWDON, BRIAN; VANE, HOWARD R. (Org.). . *Modern Macroeconomics: its origins, development and current state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2005. .

LUCAS, Robert Emerson. Unemployment Policy. In: ESTRIN, SAUL; MARIN, ALAN (Org.). . *ESSENTIAL READINGS IN ECONOMICS*. London: Macmillan Press, 1995. .

MALUF, Renato Sérgio. Segurança alimentar e o desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, 1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/57-8.PDF>>.

MALUF, Renato Sérgio; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, v. IV, p. 66–88, 1996. Disponível em: <[https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF et al \(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf)>.

MANKIW, Nicholas Gregory. Interview with N. Gregory Mankiw. In: SNOWDON, BRIAN; HOWARD R. VANE (Org.). . *Modern Macroeconomics: its origins, development and current state*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2005. .

MARION NESTLE. *Food politics: how the food industry influences nutrition and health*. Berkeley, Los Angeles, London: UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS, 2007.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: Do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

MCMICHAEL, Phillip. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo: Unesp e UFGRS, 2016.

MDS. *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/auxilio-brasil>>. Acesso em: 9 out. 2022.

MILONAKIS, Dimitris; FINE, Ben. *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*. New York: Routledge, 2009.

MODIGLIANI, Franco. Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money. *Econometrica*, v. 12, n. 1, p. 45, jan. 1944.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. AS CONTROVÉRSIAS MONETÁRIAS DO SÉCULO XIX. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 1, p. 80–97, 1994.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Ortodoxia e Heterodoxia Monetária: a Questão da Neutralidade da Moeda. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 24, n. 3, p. 323–345, set. 2004. Acesso em: 28 maio 2020.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. The endogeneity of money: Post-Keynesian and Marxian concepts compared. *Research in Political Economy*, v. 17, 1999.

Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Mollo%2C+M.+L.+R.+%281999%29.+The+endogeneity+of+money%3A+Post-

[Keynesian+and+Marxian+concepts+compared%2C+Research+in+Political+Economy%2C+Volume+17%2C+1999.&btnG=>](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Mollo%2C+M.+L.+R.+%281999%29.+The+endogeneity+of+money%3A+Post-Keynesian+and+Marxian+concepts+compared%2C+Research+in+Political+Economy%2C+Volume+17%2C+1999.&btnG=>). Acesso em: 28 maio 2020.

MORETTI, Bruno; FUNCI, Francisco R.; OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. O Teto de Gastos faz mal à saúde. In: DWECK, ESTHER; ROSSI, PEDRO; OLIVEIRA, ANA LUIZA MATOS DE (Org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literaria, 2020. p. 172–182.

MORETTI, Bruno; LÉLIS, Marcos T. C. Economia clássica e novo-clássica versus Keynes e pós-keynesianos: um debate ontológico. *Ensaio FEE*, v. 28, n. 1, p. 79–98, 2007.

MUTH, John F. Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, v. 29, n. 3, p. 315–335, 1961.

NEXO. Brasil vive destruição multidimensional, do social à economia. 2022.

Disponível em:

<<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2022/02/18/%E2%80%98Brasil-vive-destrui%C3%A7%C3%A3o-multidimensional-do-social-%C3%A0-economia%E2%80%99>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

NICOLA, Maria *et al.* The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International Journal of Surgery*, v. 78, p. 185–193, jun. 2020. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1743919120303162>>.

O GLOBO. Fome atinge 33,1 milhões de brasileiros, 14 milhões a mais em pouco mais de um ano. 2022. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/fome-atinge-33-1-milh%C3%B5es-151433752.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAKjSeUZef0QBvyW6k-dEorqjsjcdq5RpkTwCpH5leojP5j6-JPnQq0-ulU6hzx62Lis_XmAU66iUOeShH4de01ETKCHC-Q2xfg2rWbEc0RbZaQIP8-DA11kAaTGA1GOj_WjlCBqKvpuHbcxTtbq2Ycr2H6mr_9MsYuIpBebJ9Ed>. Acesso em: 28 fev. 2023.

OCDE. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020_9e6d37a1-pt>.

O'HARA, Sabine; TOUSSAINT, Etienne C. Food access in crisis: Food security and COVID-19. *Ecological Economics*, v. 180, n. June 2020, p. 106859, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106859>>.

- OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte De. *Representação Programática em 16 democracias presidencialistas: América Latina, 2000-2010*. 2014. 226 f. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/114443/000954117.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- ONU. *Variantes da COVID-19 estão “vencendo a corrida” contra as vacinas, adverte OMS*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/135236-variantes-da-covid-19-estao-vencendo-corrída-contra-vacinas-adverte-oms>>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- OREIRO, José Luis. Economia Pós-Keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. *Ensaio FEE*, v. 32, n. 2, p. 283–312, 2011. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2367>>.
- ORTEGA, Antonio César. Pobreza Rural e Segurança Alimentar no Brasil: Evolução Recente. *Revista Internacional em Língua Portuguesa (RILP)*, n. 25, p. 43–65, 2012. Disponível em: <www.aulp.org>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1990.
- PATEL, Raj. *Stuffed and starved: the hidden battle for the world food system*. New York: Melville House Publishing, 2007.
- PIRES, Manoel Carlos de Castro. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 1, p. 69–90, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502014000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>.
- PITLIK, Silvio Daniel. COVID-19 Compared to Other Pandemic Diseases. *Rambam Maimonides Medical Journal*, v. 11, n. 3, p. e0027, 31 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.rmmj.org.il/issues/46/articles/1116>>.
- PODER 360. Auxílio emergencial supera emprego em 25 Estados. 26 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/auxilio-emergencial-supera-emprego-em-25-estados/>>. Acesso em: 28 jan. 2023.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.
- POLLAN, Michael. *O dilema do onívoro: uma história natural de quatro refeições*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2006.
- RAMOS, Carlos Alberto. *ECONOMIA DO TRABALHO: modelos teóricos e o debate no Brasil*. [S.l.]: EDITORA CRV, 2012. Disponível em: <http://www.editoracrv.com.br/?f=produto_detalhes&pid=3479>.
- REARDON, Thomas; SWINNEN, Johan. *COVID-19 and resilience innovations in food supply chains | IFPRI : International Food Policy Research Institute*. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/blog/covid-19-and-resilience-innovations-food-supply-chains>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

- SANTARELLI, Mariana *et al.* *Informe DHANA 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome.* . Brasília: [s.n.], 2019.
- SANTIAGO, A S; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. A soberania alimentar em questão: análises a partir do referencial da teoria marxista da dependência latino americana. 2014, Uberlândia: UFU, 2014.
- SANTOS, Leandro Wolpert Dos. Política Externa do Peru em um Contexto Regional em Transformação (2006-2018): da onda rosa à guinada à direita. In: MARIA REGINA SOARES DE LIMA (Org.). *América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020. p. 139–155.
- SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- SICSÚ, JOÃO. Teoria e Evidências do Regime de Metas Inflacionárias. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n. 1, p. 24–35, mar. 2002.
- SILVA, Fabricio Pereira Da. *Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas*. Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ. Rio de Janeiro : Observatório Político Sul-Americano. Disponível em: <<http://www.opsa.com.br>>. , 2014
- SILVA, José graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão De. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>.
- SIMONSEN, Henrique. Teoria econômica e expectativas racionais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 34, n. 4, p. 455–496, 1980.
- SNOWDON, Brian; VANE, Howard R. *Modern Macroeconomics: its origins, development and current state*. Massachusetts: Edward Elgar, 2005. v. 1.
- SPRONK, Susan. Pink Tide? Neoliberalism and its Alternatives in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 33, n. 65, p. 173–186, 7 jan. 2008.
- SWINBURN, Boyd A *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, p. 791–846, fev. 2019. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140673618328228>>.
- SWINNEN, Johan F M. *LICOS Discussion Paper Series The Right Price of Food.* . Belgium: [s.n.], 2010.
- TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: ADRIANA VEIGA ARANHA (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 1. p. 54–73.
- TAPINOS, Geoges. Prefácio. *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. p. 3–33.

TATAR, Moosa *et al.* International COVID-19 vaccine inequality amid the pandemic: Perpetuating a global crisis? *Journal of Global Health*, v. 11, p. 03086, 3 jul. 2021. Disponível em: <<http://jogh.org/documents/2021/jogh-11-03086.pdf>>.

TREVISAN, Maria Carolina. Ex-ministra Tereza Campello aponta três entraves básicos no Auxílio Brasil... - Veja mais em <https://noticias.uol.com.br/colunas/maria-carolina-trevisan/2021/11/10/auxilio-brasil.htm?cmpid=copiaecola>. *UOL*, 10 nov. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/maria-carolina-trevisan/2021/11/10/auxilio-brasil.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

TRISOTTO, Fernanda. Sob Bolsonaro, programas de combate à fome encolhem 38%, e governo privilegia transferência de renda | Economia | O Globo. *O GLOBO*, 27 out. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/10/programas-de-combate-a-fome-perdem-verba-enquanto-governo-privilegia-auxilio-brasil.ghtml>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

UDMALE, Parmeshwar *et al.* Global food security in the context of COVID-19: A scenario-based exploratory analysis. *Progress in Disaster Science*, v. 7, p. 100120, 1 out. 2020. Acesso em: 16 ago. 2021.

UNIDAS, Naciones. Informe Especial COVID-19 No 1. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. *Naciones Unidas*, p. 15P, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45337>>.

UOL. Mulheres, pardos e pretos estão mais vulneráveis a passar fome no Brasil. 17 set. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/09/17/pesquisa-seguranca-alimentar-brasil-ibge.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz; NILSON, Eduardo. Política Nacional de Alimentação e Nutrição: a articulação do Sistema Único de Saúde com a estratégia Fome Zero. In: ADRIANA VEIGA ARANHA (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 2. p. 105–116.

VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França De. *As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes*. 2018. Dissertação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/38922036/The_Integration_of_Technology_into_English_Language_Teaching_The_Underlying_Significance_of_LMS_in_ESL_Teaching_despite_the_Ebb_and_Flow_of_Implementation?email_work_card=view-paper%250Ahttps://doi.org/10.1155/2016/3159805%25>.

VIVERO POL, Jose Luis. *The food commons in Europe: Relevance, challenges and proposals to support them*. [S.l: s.n.], 2016. Disponível em: <https://base.socioeco.org/docs/food_commons_in_europe_version_for_wiki_commons_jlv.pdf>.

VIVERO POL, Jose Luis; SCHUFTAN, Claudio. No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success? *BMJ Global Health*, v. 1, n. 1, p. e000040, 1 jun. 2016. Disponível em: <<http://gh.bmj.com/content/1/1/e000040.abstract>>.

VIVERO-POL, Jose Luis. ALIMENTOS COMO BENS COMUNS: UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE A NARRATIVA DO SISTEMA ALIMENTAR. In: CORRÊA, LEONARDO (Org.). . *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2019a. p. 41–90.

VIVERO-POL, Jose Luis. Food as a new old commons: A paradigm shift for human flourishing. *World Nutrition*, v. 10, n. 1, p. 119–137, 5 abr. 2019b. Disponível em: <<https://www.worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/613>>.

WALRAS, León. *Études d'économie sociale. Théorie de la répartition de la richesse social*. Paris: F. Pichon., 1896.

WBG. *Employment in services (% of total employment) (modeled ILO estimate)*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SL.SRV.EMPL.ZS>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

WEBB, Patrick *et al.* COVID-19 and Food Systems: Rebuilding for Resilience. *Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition*, maio 2021. Disponível em: <<https://sc-fss2021.org/>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.

WHO. *Coronavirus disease (COVID-19)*. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>>.

ANEXO 1 – METODOLOGIA DO ÍNDICE DE LIBERDADE ECONÔMICA

Esse anexo trata-se da tradução do documento em que o *Foundation Heritage* apresenta a metodologia do Índice de Liberdade Econômica que baseamos nosso indicador de ortodoxia (HERITAGE, 2022).

METODOLOGIA

O *Índice da Liberdade Econômica* concentra-se em quatro aspectos-chave do ambiente econômico e empreendedor sobre o qual os governos normalmente exercem o controle de políticas:

- **Estado de Direito,**
- **Tamanho do governo,**
- **Eficiência regulatória e**
- **Abertura do mercado.**

Na avaliação das condições nessas quatro categorias, o *Índice* mede 12 componentes específicos da liberdade econômica, cada um classificado em uma escala de 0 a 100. Os escores desses 12 componentes da liberdade econômica, calculados a partir de uma série de subvariáveis, são igualmente ponderados e mediados para produzir um escore geral de liberdade econômica para cada economia.

As seções a seguir fornecem descrições detalhadas das fórmulas e metodologia utilizadas para calcular as pontuações de cada um dos 12 componentes da liberdade econômica.

ESTADO DE DIREITO

Direitos de Propriedade

O componente de direitos de propriedade avalia até que ponto o arcabouço legal de um país permite que os indivíduos adquiram, mantenham e utilizem propriedade privada e até que ponto esses direitos são garantidos por leis claras que o governo impõe efetivamente. Baseando-se em uma mistura de dados de pesquisa e avaliações independentes, fornece uma medida quantificável do grau em que as leis de um país protegem os direitos de propriedade privada e até que ponto essas leis são respeitadas. Também avalia o nível de desapropriação estatal da propriedade privada.

Quanto mais eficaz for a proteção legal da propriedade, maior será a pontuação de um país. Da mesma forma, quanto maiores forem as chances de desapropriação de propriedade pelo governo, menor será a pontuação de um país.

A pontuação deste componente é derivada por pontuações médias para os seguintes três subfatores, todos os quais são ponderados igualmente:

- Risco de desapropriação;
- Respeito aos direitos de propriedade intelectual; e
- Qualidade da execução de contratos, direitos de propriedade e aplicação da lei.

Cada subtratamíne é convertido em uma escala de 0 a 100 usando a seguinte equação:

$$\text{Pontuação sub-fator } i = 100 \times (\text{Sub-fator})_{\text{Max-Sub-fatori}} / (\text{Sub-fator}_{\text{Max-Sub-fatorMin}})^2$$

onde o sub fator_i representa os dados originais para o país *i*, Sub-fator_{Max} e Sub-fator_{Min} representam os limites superiores e inferiores para o conjunto de dados correspondente, e o Sub-fator Score _i representa a pontuação sub-fator computada para o país *i*.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes na avaliação dos direitos de propriedade: Credendo, *Country Risk and Insights*, 2021; Câmara de Comércio dos EUA, *Índice Internacional de IP*, 2021; e Banco Mundial, *Indicadores mundiais de governança*.

Eficácia Judicial

Os marcos legais bem funcionais são essenciais para proteger os direitos de todos os cidadãos contra atos ilegais de outros, incluindo governos e poderosos partidos privados. A eficácia judicial requer sistemas judiciais eficientes e justos para garantir que as leis sejam plenamente respeitadas e as ações legais apropriadas sejam tomadas contra violações.

A pontuação para o componente de eficácia judicial é derivada por pontuação média para os seguintes três subfatores, todos os quais são ponderados igualmente:

- Independência judicial,
- Qualidade do processo judicial, e
- Percepções da qualidade dos serviços públicos e da independência do serviço público.

Cada subtratamíne é convertido em uma escala de 0 a 100 usando a seguinte equação:

$$\text{Pontuação sub-fator } i = 100 \times (\text{Sub-fator}_{\text{Max}} - \text{Sub-fator}_i) / (\text{Sub-fator}_{\text{Max}} - \text{Sub-fator}_{\text{Min}})^3$$

onde o sub fator_i representa os dados originais para o país *i*, Sub-fator_{Max} e Sub-fator_{Min} representam os limites superiores e inferiores para o conjunto de dados

correspondente, e o Sub-fator Score $_i$ representa a pontuação sub-fator computada para o país i .

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes na avaliação da eficácia judicial: Freedom House, *Freedom in the World* e World Bank, *Worldwide Governance Indicators*.

Integridade do Governo

A corrupção corroe a liberdade econômica ao introduzir insegurança e coerção nas relações econômicas. A maior preocupação é a corrupção sistêmica das instituições governamentais e a tomada de decisões por práticas como suborno, extorsão, nepotismo, cronismo, patrocínio, desfalque e enxerto. A falta de integridade governamental que tais práticas causam reduz a confiança pública e a vitalidade econômica, aumentando os custos da atividade econômica.

A pontuação deste componente é derivada por pontuações médias para os seguintes três subfatores, todos os quais são ponderados igualmente:

- Percepções de corrupção,
- Risco de suborno, e
- Controle da corrupção, incluindo a "captura" do Estado por elites e interesses privados.

Cada subtratamíne é convertido em uma escala de 0 a 100 usando a seguinte equação:

$$\text{Pontuação sub-fator } _i = 100 \times (\text{Sub-fator } _i - \text{Sub-fator}_{\text{Min}}) / (\text{Sub-fator}_{\text{Max}} - \text{Sub-fator}_{\text{Min}})$$

onde o sub fator $_i$ representa os dados originais para o país i , Sub-fator $_{\text{Max}}$ e Sub-fator $_{\text{Min}}$ representam os limites superiores e inferiores para o conjunto de dados correspondente, e o Sub-fator Score $_i$ representa a pontuação sub-fator computada para o país i .

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes na avaliação da integridade do governo: Transparência Internacional, *Índice de Percepção da Corrupção*; TRACE International, *TRACE Bribery Risk Matrix*®; e Banco Mundial, *Indicadores mundiais de governança*.

TAMANHO DO GOVERNO

Carga Tributária

A carga tributária é uma medida composta que reflete as alíquotas marginais sobre a renda pessoal e corporativa e o nível global de tributação (incluindo impostos diretos e

indiretos impostos por todos os níveis de governo) como percentual do Produto Interno Bruto (PIB). O escore do componente é derivado de três sub-fatores quantitativos:

- A maior taxa marginal sobre a renda individual, • A maior taxa marginal sobre a renda das empresas
- A carga tributária total como porcentagem do PIB.

Cada uma dessas variáveis numéricas é ponderada igualmente como um terço do escore do componente. Essa ponderação igual permite que um país atinja uma pontuação de até 67 com base em dois dos subtratantes, mesmo que receba uma pontuação de 0 no terceiro.

Os escores da carga tributária são calculados com uma função de custo quadrático para refletir a diminuição do retorno das receitas de taxas muito altas de tributação. Os dados de cada subtratamíne são convertidos em uma escala de 100 pontos usando a seguinte equação:

$$\text{Carga Tributária}_{ij} = 100 - \alpha (\text{Sub-fator}_{ij})^2$$

onde a Carga Tributária_{ij} representa a carga tributária no país *i* para o subtratamíne *j*; O_{ij} subtratamíneo representa o valor (percentual expresso em uma escala de 0 a 100) no país *i* para o subtratamíne interno *j*; e α é um conjunto de coeficientes igual a 0,03. A pontuação mínima para cada subtratamíne é zero, que não está representada na equação impressa, mas foi usada porque significa que nenhuma carga tributária elevada única tornará os outros dois subtratamínes irrelevantes.

Como exemplo, no *Índice* de 2021, a Geórgia tem uma taxa marginal superior de 20,0% sobre o rendimento individual e 15,0% sobre o rendimento das empresas, o que rende uma pontuação de 88,0 para o lado individual e 93,3 para o lado corporativo. A carga tributária global da Geórgia como parte do PIB é de 21,7%, rendendo uma pontuação de 85,9 para esse fator. Quando os três sub-fatores são mediados juntos, o escore global da carga tributária da Geórgia passa a ser de 89,1.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes de informações sobre dados de alíquotas, por ordem de prioridade: KPMG International; Deloitte, *Guias fiscais e Destaques*; Fundo Monetário Internacional, *Relatório do País do Povoal*, "Questões Seleccionadas e Apêndice Estatístico", e *Relatório do País de Funcionários*, "Consulta do Artigo IV"; PricewaterhouseCoopers, *Resumos de Impostos Mundiais*; agências de investimento dos países; outras autoridades governamentais (confirmações da embaixada e/ou do tesouro ou autoridade fiscal do país); e Economist Intelligence Unit, *Country Commerce e Country Finance*. Para informações sobre a carga tributária como percentual do PIB, as principais fontes são Banco Mundial, *Indicadores de Desenvolvimento Mundial*; Organização para dados de Cooperação e

Desenvolvimento Econômico; Eurostat, dados de estatísticas financeiras governamentais; Banco Africano de Desenvolvimento e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Perspectiva Econômica Africana*; Fundo Monetário Internacional, *Estatísticas de Finanças Governamentais (GFS), Relatório do País de Funcionários*, "Questões Seleccionadas" e *Relatório do País de Funcionários*, "Consulta do Artigo IV"; Banco Asiático de Desenvolvimento, *Indicadores-Chave para a Ásia e o Pacífico*; Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, *Pesquisa Econômica da América Latina e Caribe*; e Economist Intelligence Unit, Data Tool.

Gastos do Governo

O componente de gastos do governo captura o ônus imposto pelos gastos públicos, que inclui o consumo pelo Estado e todos os pagamentos de transferências relacionados a diversos programas de direitos.

Não foi feita nenhuma tentativa de identificar um nível ideal de gastos do governo. O nível ideal vai variar de país para país, dependendo de fatores que vão da cultura à geografia ao nível de desenvolvimento econômico. Em algum momento, no entanto, os gastos do governo tornam-se um fardo inevitável, uma vez que o crescimento do tamanho e do escopo do setor público leva inevitavelmente à má alocação de recursos e à perda de eficiência econômica. Volumes de pesquisas têm demonstrado que os gastos excessivos do governo que causam déficits orçamentários crônicos e o acúmulo da dívida pública são um dos mais graves obstáculos ao dinamismo econômico.

A metodologia *do Índice* trata os gastos zero do governo como referência. Como resultado, países subdesenvolvidos, particularmente aqueles com pouca capacidade governamental, podem receber pontuações artificialmente altas. No entanto, esses governos, que podem fornecer poucos bens públicos, provavelmente receberão notas baixas em alguns dos outros componentes da liberdade econômica (como direitos de propriedade, liberdade financeira e liberdade de investimento) que medem aspectos da eficácia do governo.

Os gastos do governo têm um grande impacto na liberdade econômica, mas é apenas um dos muitos componentes importantes. A escala para pontuar os gastos do governo não é linear, o que significa que os gastos do governo que estão perto de zero são levemente penalizados, enquanto os gastos do governo que excedem 30% do PIB levam a pontuações muito piores de forma quadrática (por exemplo, dobrar os rendimentos dos gastos quatro vezes menos liberdade). Apenas níveis extraordinariamente altos de gastos do governo (por exemplo, mais de 58% do PIB) recebem uma pontuação de zero.

A equação usada para calcular a pontuação de gastos do governo de um país é:

$$GE_i = 100 - \alpha (Despesas_i)^2$$

onde ge_i representa a pontuação de gastos do governo no país i ; $Despesas_i$ representa a média dos gastos totais do governo em todos os níveis como percentual do PIB nos últimos três anos; e α é um coeficiente para controlar a variação entre as pontuações (fixada em 0,03). A pontuação mínima do componente é zero.

Na maioria dos casos, o *Índice* utiliza dados gerais de gastos do governo que incluem todos os níveis de governo, como federal, estadual e local. Nos casos em que os dados sobre os gastos gerais do governo não estão disponíveis, os dados sobre os gastos do governo central são usados em vez disso.

Para vários países, particularmente países em desenvolvimento, as estatísticas relacionadas aos gastos do governo como porcentagem do PIB estão sujeitas a revisões frequentes por fontes de dados como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes de informação sobre a intervenção governamental na economia, por ordem de prioridade: Economist Intelligence Unit, Data Tool; Organização para dados de Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Dados do Eurostat; Banco Africano de Desenvolvimento e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Perspectiva Econômica Africana*; Fundo Monetário Internacional, *Relatório do País do Pessoal*, "Questões Seleccionadas e Apêndice Estatístico", *Relatório do País de Funcionários*, "Consulta do Artigo IV" e Banco de Dados da *Perspectiva Econômica Mundial*; Banco Asiático de Desenvolvimento, *Indicadores-Chave para a Ásia e o Pacífico*; Banco africano de Desenvolvimento, *Carteira de Estatísticas da AfDB*; publicações governamentais oficiais de cada país; e Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina, *Pesquisa Econômica da América Latina e Caribe*.

Saúde Fiscal

A ampliação dos déficits e a crescente carga da dívida, ambas causadas pela má gestão do orçamento do governo, levam à erosão da saúde fiscal global de um país, e a deterioração da saúde fiscal está associada à instabilidade macroeconômica e à incerteza econômica.

A dívida é um acúmulo de déficits orçamentários ao longo do tempo. Em teoria, o financiamento da dívida dos gastos públicos poderia contribuir positivamente para o investimento produtivo e, em última instância, para o crescimento econômico. No entanto, o aumento da dívida pública impulsionado por persistentes déficits orçamentários — particularmente gastos que apenas impulsionam o consumo do governo ou os pagamentos de transferência — muitas vezes prejudica o crescimento global da produtividade e leva, em última instância, à estagnação econômica em vez de crescimento.

O escore do componente de saúde fiscal baseia-se em dois subtraídos, que são ponderados da seguinte forma no cálculo do escore geral do componente:

- Défcits médios como percentual do PIB dos últimos três anos (80% da pontuação)⁴
- Dívida em percentagem do PIB (20% da pontuação)

A equação usada para calcular o escore fiscal de saúde de um país é:

$$\text{Pontuação sub-fator } i = 100 - \alpha (\text{Sub-fator } i)^2$$

onde o Escore sub-fator i representa o déficit ou o escore da dívida no país i ; Subtátino_i representa o valor fator como parte do PIB; e α é um coeficiente para controlar a variação entre os escores (fixado em 2 para déficit e 0,01 para dívida). A pontuação mínima do subfator é zero.

Na maioria dos casos, o *Índice* utiliza dados gerais de déficit público e dívida que incluem todos os níveis de governo, como federal, estadual e local. Nos casos em que esses dados gerais do governo não estão disponíveis, os dados sobre os gastos do governo central são usados em vez disso.

Para vários países, particularmente países em desenvolvimento, as estatísticas relacionadas ao equilíbrio orçamentário como percentual do PIB estão sujeitas a revisões frequentes por fontes de dados como o FMI.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes de informação sobre a intervenção governamental na economia, por ordem de prioridade: Economist Intelligence Unit, Data Tool; Fundo Monetário Internacional, *Banco de Dados da Perspectiva Econômica Mundial, Relatório do País de Funcionários*, "Questões Seleccionadas e Apêndice estatístico", e *Relatório do País do Pessoal*, "Consulta do Artigo IV"; Banco Asiático de Desenvolvimento, *Indicadores-Chave para a Ásia e o Pacífico*; Banco africano de Desenvolvimento, *Carteira de Estatísticas da AfDB*; e publicações oficiais do governo de cada país.

EFICIÊNCIA REGULATÓRIA

Liberdade empresarial

O componente de liberdade empresarial mede até que ponto os ambientes regulatórios e de infraestrutura de um país restringem a operação eficiente das empresas. A pontuação quantitativa é derivada de uma série de fatores que afetam a facilidade de iniciar, operar e fechar um negócio.

A pontuação de liberdade empresarial para cada país é um número entre 0 e 100, com 100 indicando o ambiente de negócios mais livre. A pontuação é baseada em quatro subtraídos, todos ponderados igualmente:

- Acesso à eletricidade,
- Risco ao ambiente de negócios,
- Qualidade regulatória, e
- Inclusão econômica das mulheres.

Com exceção da variável de inclusão econômica das mulheres, que está prontamente disponível em uma escala de 0 a 100, cada subtraído é convertido em uma escala de 0 a 100 usando a seguinte equação:

$$\text{Pontuação sub-fator } i = 100 \times (\text{Sub-fator}_{\text{Max}} - \text{Sub-fator } i) / (\text{Sub-fator}_{\text{Max}} - \text{Sub-fator}_{\text{Min}})^5$$

onde o sub fator_i representa os dados originais para o país *i*, Sub-fator_{Max} e Sub-fator_{Min} representam os limites superiores e inferiores para o conjunto de dados correspondente, e o Sub-fator Score *i* representa a pontuação sub-fator computada para o país *i*.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes na determinação dos escores de liberdade empresarial: Banco Mundial, *Indicadores de Governança Mundial*; Banco Mundial, *Indicadores de Desenvolvimento Mundial*; Credendo, *Country Risk and Insights*, 2021; Banco Mundial, *Mulheres, Negócios e Direito*.

Liberdade Trabalhista

O componente da liberdade trabalhista é uma medida quantitativa que considera vários aspectos do marco legal e regulatório do mercado de trabalho de um país, incluindo regulamentações relativas a salários mínimos, direitos associativos, leis que inibem demissões, exigências de indenizações e restrições regulatórias mensuráveis sobre contratações e horas trabalhadas, bem como a taxa de participação da força de trabalho, bem como a produtividade do trabalho, como medida indicativa de oportunidades de emprego no mercado de trabalho.⁵ Os seguintes sub-fatores são igualmente ponderados:

• Salário mínimo

- Direito associativo,
- Licença anual remunerada,
- Período de aviso para demissão por redundância,
- Indenização paga por demissão por redundância,
- Produtividade do trabalho,
- Taxa de participação da força de trabalho,
- Restrições ao trabalho extra e

- Demissão de redundância permitida por lei.

Na construção do escore da liberdade de trabalho, os primeiros sete dos nove sub-fatores são convertidos em uma escala de 0 a 100 com base na seguinte equação:

$$\text{Pontuação sub-fator } i = 50 \times (\text{sub-fator}_{\text{média}} / \text{Sub-fator}_i)$$

onde os dados do país i são calculados em relação à média mundial e, em seguida, multiplicados por 50. Os sete escores substituídos são então mediados para cada país, rendendo uma pontuação de liberdade trabalhista em comparação com os escores de outros países.

Para a existência de restrições de horas extras, 100 foram atribuídas a um país cujo valor é No, e 0 foi dado a um país cujo valor é Sim. Para a questão da demissão por redundância permitida por lei, 100 foram atribuídos a um país cujo valor é Sim, e 0 foi dado a um país cujo valor é Não.

A média simples dos valores convertidos para os nove sub-fatores é calculada para obter o escore geral da liberdade de trabalho do país.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes de dados sobre liberdade laborais: Banco Mundial, *Indicadores mundiais de Governança*; Banco Mundial, *Indicadores de Desenvolvimento Mundial*; Freedom House, *Freedom in the World*; Organização Internacional do Trabalho, estatísticas e bancos de dados; Banco Mundial, Projeto Empregando Trabalhadores.

Liberdade Monetária

A liberdade monetária combina uma medida de inflação com uma avaliação de várias atividades governamentais que distorcem os preços. A estabilidade dos preços sem intervenção microeconômica é o estado ideal para o livre mercado.

A pontuação do componente de liberdade monetária baseia-se em dois subfatores:

- A taxa média ponderada da inflação para os últimos três anos e
- Um julgamento qualitativo sobre a extensão da manipulação governamental dos preços através de controles diretos ou subsídios.

A taxa média ponderada da inflação dos últimos três anos serve como o principal insumo em uma equação que gera o escore base para a liberdade monetária. A extensão dos controles de preços é então avaliada como uma dedução de penalidade de até 20 pontos da pontuação base. As duas equações usadas para converter taxas de inflação no placar final da liberdade monetária são:

$$\text{Média Ponderada Inflação}_i = \varphi_1 \text{Inflação}_{it} + \varphi_2 \text{Inflação}_{it-1} + \varphi_3 \text{Inflação}_{it-2}$$

$$\text{Liberdade Monetária}_i = 100 - \alpha \sqrt{\text{Média Ponderada Inflação}_i} - \text{Multa de PC}_i$$

onde φ_1 a φ_3 (thetas 1-3) representam três números que somam 1 e são exponencialmente menores em sequência (neste caso, valores de 0,665, 0,245 e 0,090, respectivamente); Inflação é o valor absoluto da taxa anual de inflação no país i durante o ano, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor; α representa um coeficiente que estabiliza a variância dos escores; e a penalidade de controle de preço (PC) é um valor atribuído de 0-20 pontos de penalidade com base na extensão dos controles de preços.

A forma funcional convexa (raiz quadrada) foi escolhida para criar separação entre países com baixas taxas de inflação. Uma forma funcional côncava trataria essencialmente todas as hiperinflações como igualmente ruins, sejam elas aumentos de preços de 100% ao ano ou 100.000% ao ano, enquanto a raiz quadrada fornece muito mais gradação. O coeficiente α está definido para igual a 6.333, que converte uma taxa de inflação de 10% em um score de liberdade monetária de 80,0 e uma taxa de inflação de 2% em uma pontuação de 91,0.

Fontes. O *Índice* conta com as seguintes fontes de dados sobre política monetária, por ordem de prioridade: Fundo Monetário Internacional, *Estatísticas Financeiras Internacionais Online*; Fundo Monetário Internacional, Banco de Dados da *Perspectiva Econômica Mundial* e *Relatório do País de Pessoal*, "Consulta do Artigo IV"; Economist Intelligence Unit, ViewsWire e Data Tool; vários relatórios de países do Banco Mundial; vários artigos de notícias e revistas; e publicações oficiais do governo de cada país.

ABERTURA DOS MERCADOS

Liberdade Comercial

A liberdade comercial é uma medida composta da extensão das barreiras tarifárias e não tarifárias que afetam as importações e exportações de bens e serviços. A pontuação da liberdade comercial é baseada em duas entradas:

- A taxa tarifária média ponderada pelo comércio e
- Avaliação qualitativa de barreiras não tarifárias (NTBs).

Diferentes importações que entram em um país podem (e muitas vezes fazem) enfrentar taxas tarifárias diferentes. A tarifa média ponderada utiliza pesos para cada tarifa com base na parcela das importações para cada bem. As tarifas médias ponderadas são uma medida puramente quantitativa e explicam o cálculo do escore da liberdade comercial base usando a seguinte equação:

$$\text{Liberdade comercial}_i = 100 (\text{Tarifa}_{\text{Máxima}} - \text{Tarifa}_i) / (\text{Tarifa}_{\text{Max}} - \text{Tarifa}_{\text{Min}}) - \text{NTB}_i$$

onde a Liberdade Comercial_{*i*} representa a liberdade comercial no país *i*; A Tarifa_{Máxima} e A Tarifa_{Mín} representam os limites superiores e inferiores das tarifas (%); e Tarifa_{*i*} representa a taxa tarifária média ponderada (%) no país *i*. A tarifa mínima é naturalmente zero por cento, e o limite superior foi fixado em 50%.

Determinamos a extensão das NTBs no regime de política comercial de um país utilizando informações qualitativas e quantitativas. Regras restritivas que dificultam o comércio variam amplamente, e sua natureza sobreposta e mutando dificulta sua complexidade. Os tipos de NTBs considerados em nossa pontuação incluem:

- Restrições de quantidade — cotas de importação; limitações de exportação; restrições voluntárias de exportação; embargos e proibições de importação e exportação; contra-comércio; etc.
- Restrições regulatórias — licenciamento; conteúdo doméstico e requisitos de mistura; normas sanitárias e fitossanitárias (SPSs); regulamentos de normas de segurança e industriais; regulamentos de embalagem, rotulagem e marca registrada; publicidade e regulamentos de mídia.
- Restrições alfandegárias — requisitos de depósito antecipado; procedimentos de avaliação aduaneira; procedimentos de classificação aduaneira; procedimentos de desembaraço aduaneiro.
- Intervenção direta do governo – subsídios e outras ajudas; políticas industriais governamentais; pesquisa financiada pelo governo e outras políticas de tecnologia; políticas de concorrência; políticas de compras governamentais; comércio estatal, monopólios governamentais e franquias exclusivas.

Além disso, sempre que possível, consideramos e informamos o número de medidas não tarifárias em vigor conforme calculado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Como exemplo, o Togo recebeu uma pontuação de liberdade comercial de 65,6. Por si só, a tarifa média ponderada pelo comércio do Togo de 12,2% teria obtido uma pontuação de 75,6, mas a avaliação das NTBs no Togo resultou em uma dedução de 10 pontos dessa pontuação.

Reunir estatísticas tarifárias para fazer uma comparação consistente entre países é uma tarefa desafiadora. Ao contrário dos dados sobre inflação, por exemplo, alguns países não informam anualmente sua tarifa média ponderada ou tarifa média simples.

Para preservar a consistência na classificação do componente de liberdade comercial, o Índice usa a tarifa média ponderada pelo comércio da nação mais favorecida (MFN) relatada mais recentemente para um país de nossa fonte primária.⁶

As informações mais abrangentes e consistentes sobre as tarifas médias ponderadas pelo comércio NMF são publicadas pela OMC. Quando a tarifa média ponderada pelo comércio MFN não estiver disponível, o Índice usa a média simples das tarifas MFN do país; quando a tarifa NMF média simples do país não estiver disponível, é utilizada a média ponderada ou a média simples das tarifas aplicadas. Nos pouquíssimos casos para os quais as tarifas não estão disponíveis na OMC ou no Banco Mundial, são usados dados sobre impostos sobre o comércio internacional ou uma tarifa estimada efetiva.

Fontes. O Índice se baseia nas seguintes fontes para determinar as pontuações da política comercial, em ordem de prioridade: Organização Mundial do Comércio, Perfis de Tarifas Mundiais; Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial; Organização Mundial do Comércio, Revisão da Política Comercial; Escritório do Representante Comercial dos EUA, Relatório Nacional de Estimativa Comercial sobre Barreiras ao Comércio Exterior; Departamento de Comércio dos EUA, Guia Comercial do País; Economist Intelligence Unit, Country Commerce; e publicações oficiais do governo de cada país.

Liberdade de investimento

Em um país economicamente livre, não haveria restrições ao fluxo de capital de investimento. Indivíduos e empresas seriam autorizados a movimentar seus recursos dentro e fora de atividades específicas, tanto internamente quanto através das fronteiras do país, sem restrições. Esse país ideal receberia uma pontuação de 100 no componente de liberdade de investimento do Índice.

Na prática, porém, a maioria dos países impõe uma série de restrições ao investimento. Alguns têm regras diferentes para investimento estrangeiro e doméstico. Alguns restringem o acesso ao câmbio. Alguns impõem restrições a pagamentos, transferências e transações de capital. Em alguns, certas indústrias estão fechadas ao investimento estrangeiro.

O Índice avalia uma variedade de restrições regulatórias que normalmente são impostas ao investimento. Os pontos, conforme indicado abaixo, são deduzidos da pontuação ideal de 100 para cada uma das restrições encontradas no regime de investimento de um país. Não é necessário que um governo imponha todas as restrições listadas no nível máximo para eliminar a liberdade de investimento. Os poucos governos

que impõem tantas restrições que somam mais de 100 pontos em deduções tiveram suas pontuações fixadas em zero.

Restrições de Investimento

Tratamento nacional do investimento estrangeiro

Sem tratamento nacional; investimento pré-selecionado	25 pontos deduzidos
Algum tratamento nacional, alguma pré-triagem	15 pontos deduzidos
Algum tratamento nacional ou pré-triagem	5 pontos deduzidos

Código de investimento estrangeiro

Sem transparência e burocracia pesada	20 pontos deduzidos
Implementação de política ineficiente e burocracia	10 pontos deduzidos
Algumas leis e práticas de investimento não transparentes ou implementado de forma ineficiente	5 pontos deduzidos
Restrições à propriedade da terra	5 pontos deduzidos
Todas as compras de imóveis restritas	10 pontos deduzidos
Nenhuma compra estrangeira de imóveis	5 pontos deduzidos

Restrições de investimento setoriais

Vários setores restritos	20 pontos deduzidos
Poucos setores restritos	10 pontos deduzidos
Um ou dois setores restritos	5 pontos deduzidos

Expropriação de investimentos sem compensação justa

Comum sem recurso legal	25 pontos deduzidos
Comum com algum recurso legal	15 pontos deduzidos

Controle cambial

Proibido o acesso de estrangeiros ou residentes	25 pontos deduzidos
Acesso disponível, mas altamente restrito	15 pontos deduzidos
Acesso disponível com poucas restrições	5 pontos deduzidos

Controle de capitais

Nenhuma repatriação de lucros; todas as transações requerem aprovação do governo	25 pontos deduzidos
Os movimentos de entrada e saída de capitais requerem aprovação e enfrentam algumas restrições	15 pontos deduzidos
A maioria das transferências aprovadas com algumas restrições	5 pontos deduzidos

Até 20 pontos adicionais podem ser deduzidos por problemas de segurança, falta de infraestrutura básica de investimento ou outras políticas governamentais que injetam um grau considerável de incerteza e sobrecarregam indiretamente o processo de investimento e limitam a liberdade de investimento.

Fontes. O Índice conta com as seguintes fontes de dados sobre fluxos de capitais e investimentos estrangeiros, em ordem de prioridade: publicações oficiais do governo de cada país; Departamento de Estado dos EUA, Declarações sobre Clima de Investimento; Economist Intelligence Unit, Country Commerce; Escritório do Representante Comercial dos EUA, Relatório Nacional de Estimativa Comercial sobre Barreiras ao Comércio Exterior; Banco Mundial, Investindo além-fronteiras; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Índice de Restrição ao Comércio de Serviços; e Departamento de Comércio dos EUA, Guia Comercial do País.

Liberdade financeira

A liberdade financeira é um indicador de eficiência bancária, bem como uma medida de independência do controle e interferência do governo no setor financeiro. A propriedade estatal de bancos e outras instituições financeiras, como seguradoras e mercados de capitais, reduz a concorrência e geralmente reduz o nível de acesso ao crédito.

Em um ambiente bancário e financeiro ideal, caracterizado por um nível mínimo de interferência governamental, a supervisão independente do banco central e a regulamentação das instituições financeiras limitam-se a fazer cumprir as obrigações contratuais e prevenir fraudes. O crédito é alocado em condições de mercado e o governo não possui instituições financeiras. As instituições financeiras fornecem vários tipos de serviços financeiros para pessoas físicas e jurídicas. Os bancos são livres para conceder crédito, aceitar depósitos e realizar operações em moedas estrangeiras. As instituições financeiras estrangeiras operam livremente e são tratadas da mesma forma que as instituições nacionais.

O Índice classifica a liberdade financeira de uma economia analisando cinco áreas amplas:

- A extensão da regulamentação governamental de serviços financeiros,

- O grau de intervenção estatal em bancos e outras empresas financeiras por meio de propriedade direta e indireta,
- Influência do governo na alocação de crédito,
- A extensão do desenvolvimento do mercado financeiro e de capitais, e
- Abertura à concorrência estrangeira.

Essas cinco áreas são consideradas para que se possa avaliar o nível geral de liberdade financeira que garante o acesso fácil e efetivo às oportunidades de financiamento para pessoas e empresas na economia. Uma pontuação geral em uma escala de 0 a 100 é dada à liberdade financeira de uma economia de acordo com os seguintes critérios:

- 100—Sem interferência do governo. A supervisão do governo limita-se exclusivamente ao cumprimento das obrigações contratuais e à prevenção de fraudes.
- 90—Interferência mínima do governo. A regulação das instituições financeiras é mínima, mas pode ir além do cumprimento das obrigações contratuais e prevenção de fraudes à capitalização ou reservas compulsórias.
- 80—Interferência nominal do governo. A propriedade governamental de instituições financeiras é uma pequena parcela dos ativos gerais do setor. As instituições financeiras quase não enfrentam restrições em sua capacidade de oferecer serviços financeiros.
- 70—Interferência limitada do governo. O governo influencia a alocação de crédito, e a alocação privada de crédito quase não enfrenta restrições. A propriedade governamental de instituições financeiras é considerável. As instituições financeiras estrangeiras estão sujeitas a poucas restrições.
- 60—Interferência moderada do governo. Os regulamentos bancários e financeiros são um pouco onerosos. O governo exerce a propriedade e o controle de instituições financeiras com uma parcela significativa dos ativos gerais do setor. A capacidade das instituições financeiras de oferecer serviços financeiros está sujeita a algumas restrições.
- 50—Interferência governamental considerável. O governo influencia significativamente a alocação de crédito, e a alocação privada de crédito enfrenta barreiras significativas. A capacidade das instituições financeiras de oferecer

serviços financeiros está sujeita a restrições significativas. As instituições financeiras estrangeiras estão sujeitas a algumas restrições.

- 40—Forte interferência governamental. O banco central está sujeito à influência do governo, sua supervisão das instituições financeiras é pesada e sua capacidade de fazer cumprir contratos e prevenir fraudes é fraca. O governo exerce a propriedade e o controle ativos de instituições financeiras com uma grande participação minoritária dos ativos gerais do setor.
- 30—Extensa interferência governamental. O governo influencia amplamente a alocação de crédito. O governo possui ou controla a maioria das instituições financeiras ou está em posição dominante. As instituições financeiras são fortemente restritas e a formação de bancos enfrenta barreiras significativas. As instituições financeiras estrangeiras estão sujeitas a restrições significativas.
- 20—Pesada interferência governamental. O banco central não é independente e sua supervisão das instituições financeiras é repressiva. As instituições financeiras estrangeiras são desencorajadas ou altamente restringidas.
- 10—Quase repressivo. O governo controla a alocação de crédito. A formação do banco é restrita. Instituições financeiras estrangeiras são proibidas.
- 0—Repressivo. A supervisão e a regulação são projetadas para impedir o funcionamento das instituições financeiras privadas. As instituições financeiras privadas são inexistentes.

Fontes. O Índice conta com as seguintes fontes de dados sobre bancos e finanças, em ordem de prioridade: Economist Intelligence Unit, Country Commerce e Country Finance; Fundo Monetário Internacional, Relatório do Funcionário do País, “Questões Seleccionadas” e Relatório do Funcionário do País, “Consulta do Artigo IV”; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Pesquisas Econômicas; publicações oficiais do governo de cada país; Departamento de Comércio dos EUA, Guia Comercial do País; Escritório do Representante de Comércio dos EUA, Relatório Nacional de Estimativa de Comércio sobre Barreiras ao Comércio Exterior; Departamento de Estado dos EUA, Declarações de Clima de Investimento; Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial; e vários artigos de notícias e revistas sobre bancos e finanças.

PARÂMETROS METODOLÓGICOS GERAIS

Período de estudo. Para o Índice de Liberdade Econômica atual, as pontuações geralmente são baseadas em dados do segundo semestre de 2020 até o primeiro semestre de 2021. Na medida do possível, as informações consideradas para cada variável eram atuais em 30 de junho de 2021. É importante entender, no entanto, que algumas

pontuações de componentes são baseadas em informações históricas. Por exemplo, o componente de liberdade monetária usa uma taxa média ponderada de inflação de três anos de 1º de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2020.

Peso igual. No Índice de Liberdade Econômica, os 12 componentes da liberdade econômica são ponderados igualmente para que a pontuação geral não seja influenciada por nenhum componente ou direção política. É óbvio que as 12 liberdades econômicas interagem, mas os mecanismos exatos dessa interação não são claramente definíveis: um limite mínimo para cada uma delas é essencial? É possível maximizar um se os outros forem minimizados? São dependentes ou exclusivos, complementos ou suplementos?

Essas são perguntas válidas, mas estão além do escopo de nossa missão fundamental. O objetivo do Índice de Liberdade Econômica é refletir o ambiente econômico e empresarial em cada país estudado da maneira mais equilibrada possível. O Índice nunca foi projetado especificamente para explicar o crescimento econômico ou qualquer outra variável dependente; que é habilmente feito por pesquisadores em outros lugares. Os dados brutos para cada componente são fornecidos para que outros possam estudar, ponderar e integrar como acharem melhor.

Usando as informações mais disponíveis atualmente. A análise anual da liberdade econômica permite que o Índice inclua as informações mais recentes à medida que se tornam disponíveis país a país. Uma data de corte de dados é usada para que todos os países sejam tratados de forma justa. Conforme descrito acima, o período de estudo para o Índice do ano corrente considera todas as informações a partir do último dia de junho do ano anterior (neste caso, 30 de junho de 2021). Quaisquer novas mudanças legislativas ou ações políticas que sejam efetivadas após essa data não têm impacto positivo ou negativo nas pontuações ou classificações.

APÊNDICE 1 – GOVERNOS ONDA ROSA

País	Presidente	Onda Rosa?	Início Dia	Início Mês	Início Ano	Fim Dia	Fim Mês	Fim Ano	Partido	Início antes de 1999	Início após 2019
Argentina	Carlos Menem	Não	1	jan	1999	10	dez	2001	PJ	0	0
Argentina	Fernando de la Rúa	Não	10	dez	1999	21	dez	2001	UCR	0	0
Argentina	Adolfo Rodríguez Saá	Não	23	dez	2001	30	dez	2001	PJ	0	0
Argentina	Eduardo Duhalde	Não	2	jan	2002	25	mai	2003	PJ	0	0
Argentina	Néstor Kirchner	Sim	25	maio	2003	10	12	2007	PJ	0	0
Argentina	Cristina Fernández de Kirchner	Sim	10	dez	2007	10	12	2015	PJ	0	0
Argentina	Mauricio Macri	Não	10	dez	2015	10	12	2019	PRO	0	0
Argentina	Alberto Fernández	Não	10	dez	2019	-	-	-	PJ	0	1
Bolívia	Hugo Banzer	Não	6	ago	1997	7	agosto	2001	-	1	0
Bolívia	Jorge Quiroga	Não	7	ago	2001	6	agosto	2002	-	0	0
Bolívia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Não	6	ago	2002	17	outubro	2003	-	0	0
Bolívia	Carlos Mesa	Não	17	out	2003	9	março	2005	-	0	0
Bolívia	Eduardo Rodríguez	Não	9	mar	2005	22	janeiro	2006	-	0	0
Bolívia	Evo Morales	Sim	22	jan	2006	10	novembro	2019	-	0	0
Bolívia	Jeanine Áñez	Não	12	nov	2019	8	novembro	2020	-	0	1
Bolívia	Luis Arce	Não	8	nov	2020	-	-	-	-	0	1
Brasil	Fernando Henrique Cardoso	Não	1	jan	1995	1	janeiro	2003	PSDB	1	0
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva	Sim	1	jan	2003	1	janeiro	2011	PT	0	0
Brasil	Dilma Rousseff	Sim	1	jan	2011	31	agosto	2016	PT	0	0
Brasil	Dilma Rousseff	Não	1	jan	2015	31	agosto	2016	PT	0	0
Brasil	Michel Temer	Não	31	ago	2016	1	janeiro	2019	PMDB	0	0
Brasil	Jair Bolsonaro	Não	1	jan	2019	-	-	-	PSL	0	1

Chile	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Não	11	mar	1994	11	março	2000	PDC		1	0
Chile	Ricardo Lagos	Sim	11	mar	2000	11	março	2006	PPD		0	0
Chile	Michelle Bachelet	Sim	11	mar	2006	11	março	2010	PS		0	0
Chile	Sebastián Piñera	Não	11	mar	2010	11	março	2014	Nenhum		0	0
Chile	Michele Bachelet	Sim	11	mar	2014	11	março	2018	PS		0	0
Chile	Sebastián Piñera	Não	11	mar	2018	11	março	2022	Nenhum		0	1
Chile	Gabriel Boric	Não	11	mar	2022	-	-	-	CS		0	1
Colômbia	Andrés Pastrana Arango	Não	7	ago	1998	7	agosto	2002	Partido Conservador		1	0
Colômbia	Álvaro Uribe Vélez	Não	7	ago	2002	7	agosto	2010	Partido Liberal		0	0
Colômbia	Juan Manuel Santos	Não	7	ago	2010	7	agosto	2018	Unidade Nacional		0	0
Colômbia	Iván Duque Márquez	Não	7	ago	2018	7	agosto	2022	Centro Democrático		0	1
Colômbia	Gustavo Petro	Não	7	ago	2022	-	-	-	Pacto Histórico		0	1
Costa Rica	Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	Não	8	maio	1998	8	maio	2002	Unidade Social Cristã		1	0
Costa Rica	Abel Pacheco	Não	8	maio	2002	8	maio	2006	Unidade Social Cristã		0	0
Costa Rica	Óscar Arias Sánchez	Sim	8	maio	2006	8	maio	2010	Liberação Nacional		0	0
Costa Rica	Laura Chinchilla	Não	8	maio	2010	8	maio	2014	Liberação Nacional		0	0
Costa Rica	Luis Guillermo Solís	Não	8	maio	2014	8	maio	2018	Ação Cidadã		0	0
Costa Rica	Carlos Alvarado Quesada	Não	8	maio	2018	8	maio	2022	Ação Cidadã		0	1
Costa Rica	Rodrigo Chaves	Não	8	maio	2022	-	-	-	Progreso Social Democrático		0	1
Cuba	Fidel Castro	Não	2	dez	1976	24	fevereiro	2008	-		1	0
Cuba	Raúl Castro	Não	24	fev	2008	19	abril	2018	-		0	0
Cuba	Miguel Díaz-Canel	Não	19	abril	2018	-	-	-	-		0	1
Equador	Jamil Mahuad	Não	10	ago	1998	21	janeiro	2000	Democracia Popular		1	0
Equador	Gustavo Noboa	Não	22	jan	2000	15	janeiro	2003	Independente		0	0

Equador	Lucio Edwin Gutiérrez	Não	15	jan	2003	20	abril	2005	Festa da Sociedade Patriótica	0	0
Equador	Alfredo Palacio	Não	20	abril	2005	15	janeiro	2007	Independente	0	0
Equador	Rafael Correa	Sim	15	jan	2007	24	maio	2017	Alianza País	0	0
Equador	Lenín Moreno	Não	24	maio	2017	24	maio	2021	Alianza País/Independente	0	1
Equador	Guillermo Lasso	Não	24	maio	2021	-	-	-	Movimiento CREO	0	1
El Salvador	Armando Corderón Sol	Não	1	jun	1994	1	junho	1999	-	1	0
El Salvador	Francisco Flores	Não	1	jun	1999	1	junho	2004	-	0	0
El Salvador	Elías Antonio Saca	Não	1	jun	2004	1	junho	2009	-	0	0
El Salvador	Maurício Funes	Sim	1	jun	2009	1	junho	2014	-	0	0
El Salvador	Salvador Sánchez	Sim	1	jun	2014	1	junho	2019	-	0	0
El Salvador	Nayib Bukele	Não	1	jun	2019	-	-	-	-	0	1
Guatemala	Álvaro Arzú	Não	14	jan	1996	14	janeiro	2000	Partido de Avanço Nacional / Unionista	1	0
Guatemala	Alfonso Portillo	Não	14	jan	2000	14	janeiro	2004	Frente Republicana da Guatemala	0	0
Guatemala	Óscar Berger	Não	14	jan	2004	14	janeiro	2008	Frente Nacional Solidária / Grande Aliança Nacional	0	0
Guatemala	Álvaro Colom	Sim	14	jan	2008	14	janeiro	2012	União Nacional pela Esperança	0	0
Guatemala	Otto Pérez Molina	Não	14	jan	2012	3	setembro	2015	Partido Patriótico / Grande Aliança Nacional	0	0
Guatemala	Alejandro Maldonado	Não	3	set	2015	14	janeiro	2016	Independente	0	0
Guatemala	Jimmy Morales	Não	14	jan	2016	14	janeiro	2020	Frente de Convergência Nacional	0	1
Guatemala	Alejandro Giammattei	Não	14	jan	2020	-	-	-	Vamos	0	1
Haiti	René Préval	Não	7	fev	1996	7	fevereiro	2001	Família Lavalas	1	0

Haiti	Jean-Bertrand Aristide	Não	7	fev	2001	29	fevereiro	2004	Família Lavalas	0	0
Haiti	Boniface Alexandre	Não	29	fev	2004	14	maio	2006	Independente	0	0
Haiti	René Préval	Não	14	maio	2006	14	maio	2011	Frente da Esperança (até 2009) Unidade Patriótica (depois de 2009)	0	0
Haiti	Michel Martelly	Não	14	maio	2011	7	fevereiro	2016	Resposta Camponesa	0	0
Haiti	Conselho de Ministros	Não	7	fev	2016	16	fevereiro	2016	Independente	0	0
Haiti	Jocelerme Privert	Não	16	fev	2016	7	fevereiro	2017	Unidade Patriótica	0	0
Haiti	Jovenel Moïse	Não	7	fev	2017	7	julho	2021	Partido Haitiano Tèt Kale	0	1
Haiti	Conselho de Ministros	Não	7	jul	2021	9	julho	2021	Independente	0	1
Haiti	Joseph Lambert	Não	9	jul	2021	21	julho	2021	Konbit Nasyonal	0	1
Haiti	Conselho de Ministros	Não	21	jul	2021	-	-	-	Unidade Patriótica	0	1
Honduras	Carlos Roberto Flores	Não	27	jan	1998	27	janeiro	2002	Liberal	1	0
Honduras	Ricardo Maduro	Não	27	jan	2002	27	janeiro	2006	Nacional	0	0
Honduras	Manuel Zelaya	Sim	27	jan	2006	28	junho	2009	Liberal	0	0
Honduras	Roberto Micheletti	Não	28	jun	2009	27	janeiro	2010	Liberal	0	0
Honduras	Porfirio Lobo Sosa	Não	27	jan	2010	27	janeiro	2014	Nacional	0	0
Honduras	Juan Orlando Hernández	Não	27	jan	2014	27	janeiro	2022	Nacional	0	1
Honduras	Xiomara Castro	Não	27	jan	2022	-	-	-	Libre	0	1
México	Ernesto Zedillo	Não	1	dez	1994	30	novembro	2000	Partido Revolucionário Institucional	1	0
México	Vicente Fox	Não	1	dez	2000	30	novembro	2006	Partido de Ação Nacional	0	0
México	Felipe Calderón	Não	1	dez	2006	30	novembro	2012	Partido de Ação Nacional	0	0

México	Enrique Peña Nieto	Não	1	dez	2012	30	novembro	2018	Partido Revolucionário Institucional	0	0
México	Andrés Manuel López Obrador	Não	1	dez	2018	-	-	-	Movimento Regeneração Nacional	0	1
Nicarágua	Arnoldo Alemán	Não	10	jan	1997	10	janeiro	2002	(PLC)	1	0
Nicarágua	Enrique Bolaños	Não	10	jan	2002	10	janeiro	2007	(PLC) Aliança pela República (APRE)	0	0
Nicarágua	Daniel Ortega	Sim	10	jan	2007	-	-	-	-	0	1
Panamá	Ernesto Pérez Balladares	Não	1	set	1994	1	setembro	1999	Partido Revolucionário Democrático	1	0
Panamá	Mireya Moscoso	Não	1	set	1999	1	setembro	2004	Panamenista	0	0
Panamá	Martín Torrijos	Não	1	set	2004	1	setembro	2009	Partido Revolucionário Democrático	0	0
Panamá	Ricardo Martinelli	Não	1	set	2009	1	setembro	2014	Mudança Democrática	0	0
Panamá	Juan Carlos Varela	Não	1	set	2014	1	setembro	2019	Panamenista	0	0
Panamá	Laurentino Cortizo	Não	1	set	2019	-	-	-	Partido Revolucionário Democrático	0	1
Paraguai	Raúl Cubas Grau	Não	15	ago	1998	28	março	1999	Partido Colorado	1	0
Paraguai	Luis Ángel González Macchi	Não	28	mar	1999	15	agosto	2003	Partido Colorado	0	0
Paraguai	Nicanor Duarte Frutos	Não	15	ago	2003	15	agosto	2008	Partido Colorado	0	0
Paraguai	Fernando Lugo	Sim	15	ago	2008	22	junho	2012	Aliança Patriótica	0	0
Paraguai	Federico Franco	Não	22	jun	2012	15	agosto	2013	Partido Liberal	0	0
Paraguai	Horacio Cartes	Não	15	ago	2013	15	agosto	2018	Partido Colorado	0	0
Paraguai	Mario Abdo Benítez	Não	15	ago	2018	-	-	-	Partido Colorado	0	1
Peru	Alberto Fujimori	Não	28	jul	1990	22	novembro	2000	Cambio 90	1	0
Peru	Valentín Paniagua	Não	22	nov	2000	28	julho	2001	Ação Popular	0	0
Peru	Alejandro Toledo	Não	28	jul	2001	28	julho	2006	Peru Possível	0	0
Peru	Alan García Pérez	Sim	28	jul	2006	28	julho	2011	APRA	0	0
Peru	Ollanta Humala	Sim	28	jul	2011	28	julho	2016	PNP	0	0

Peru	Pedro Pablo Kuczynski	Não	28	jul	2016	23	março	2018	PPK		0	0
Peru	Martín Vizcarra	Não	23	mar	2018	10	novembro	2020	PPK		0	1
Peru	Manuel Merino	Não	10	nov	2020	16	novembro	2020	Ação Popular		0	1
Peru	Francisco Sagasti	Não	16	nov	2020	28	julho	2021	Partido Morado		0	1
Peru	Pedro Castillo	Não	28	jul	2021	-	-	-	Peru Livre		0	1
República Dominicana	Leonel Fernández	Não	16	ago	1996	16	Agosto	2000	-		1	0
República Dominicana	Hipólito Mejía	Não	16	ago	2000	16	Agosto	2004	-		0	0
República Dominicana	Leonel Fernández	Não	16	ago	2004	16	Agosto	2012	-		0	0
República Dominicana	Danilo Medina	Não	16	ago	2012	16	Agosto	2020	-		0	1
República Dominicana	Luis Abinader	Não	16	ago	2020	-	-	-	-		0	1
Uruguai	Julio María Sanguinetti	Não	1	mar	1995	1	março	2000	Colorado		1	0
Uruguai	Jorge Batlle	Não	1	mar	2000	1	março	2005	Colorado		0	0
Uruguai	Tabaré Vázquez	Sim	1	mar	2005	1	março	2010	Frente Ampla		0	0
Uruguai	José Mujica	Sim	1	mar	2010	1	março	2015	Frente Ampla		0	0
Uruguai	Tabaré Vazquez	Sim	1	mar	2015	1	março	2020	Frente Ampla		0	1
Uruguai	Luis Alberto Lacalle Pou	Não	1	mar	2020	-	-	-	Nacional		0	1
Venezuela	Rafael Caldera	Não	2	fev	1994	2	fevereiro	1999	-		1	0
Venezuela	Hugo Chávez	Sim	2	fev	1999	12	abril	2002	-		0	0
Venezuela	Pedro Carmona Estanga	Não	12	abril	2002	13	abril	2002	-		0	0
Venezuela	Diosdado Cabello	Não	13	abril	2002	14	abril	2002	-		0	0
Venezuela	Hugo Chávez	Sim	14	abril	2002	5	março	2013	-		0	0
Venezuela	Nicolás Maduro	Sim	5	mar	2013	-	-	-	-		0	1

APÊNDICE 2 - ÍNDICE DE ORTODOXIA

Índice de Ortodoxia - 1995-2022

País	Política comercial	Política Fiscal	Política Monetária	Política Financeira	Política de Regulação	Índice de Ortodoxia
Argentina	64,23	70,24	66,74	50,63	45,90	59,55
Bolívia	72,48	76,14	75,16	47,41	40,34	62,31
Brasil	64,49	69,15	64,11	50,98	56,36	61,02
Chile	79,07	80,57	80,65	70,71	69,94	76,19
Colômbia	71,22	76,61	74,01	68,57	73,27	72,73
Costa Rica	77,43	84,63	74,40	59,64	57,62	70,74
República Dominicana	65,28	87,82	73,04	50,63	56,28	66,61
Equador	66,68	76,64	64,84	43,66	45,36	59,44
El Salvador	77,40	85,59	79,73	70,18	60,48	74,67
Guatemala	77,19	88,30	74,94	56,25	52,94	69,92
Haiti	70,54	84,61	64,31	31,25	63,73	62,89
Honduras	73,01	80,45	70,53	56,07	34,46	62,90
México	77,34	79,29	73,37	59,38	59,91	69,86
Nicarágua	74,32	77,26	68,26	58,30	62,58	68,14
Panamá	72,65	82,98	82,83	73,48	43,78	71,14
Paraguai	73,20	91,01	73,48	65,54	28,76	66,40
Peru	74,34	84,26	80,10	66,61	59,29	72,92
Uruguai	75,33	75,43	69,79	59,02	70,33	69,98
Venezuela	60,78	71,94	39,15	25,27	31,67	45,76

Fonte: Elaboração própria

Índice de Ortodoxia Anual

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	59,69	61,30	58,35	51,40	48,24	55,74	59,96	59,36	59,64	58,83	58,17	58,66	54,68	53,72	52,10	51,14	48,80	54,46	56,61	58,80	57,41	53,98	54,03
Bolívia	61,03	64,16	63,02	62,56	62,78	67,56	67,09	60,56	60,45	61,99	57,58	59,34	59,50	55,79	56,96	54,33	54,35	53,66	56,16	57,09	57,67	57,07	55,94
Brasil	52,14	53,48	53,21	54,81	53,83	66,11	67,83	62,71	63,49	63,91	61,87	62,56	64,31	63,77	61,59	61,15	60,21	60,06	59,47	61,85	62,40	62,28	62,23
Chile	57,97	58,58	60,49	60,08	61,44	78,49	79,01	78,51	79,31	79,45	78,99	79,51	79,49	79,79	79,11	78,90	78,01	78,06	77,73	78,99	79,00	75,47	72,13
Colômbia	55,93	58,22	59,04	57,91	55,62	66,48	67,25	66,23	67,62	67,68	70,25	73,50	73,63	75,17	77,67	79,23	78,09	77,73	76,61	75,95	77,08	75,46	72,01
Costa Rica	58,74	58,34	57,92	59,00	58,41	70,77	71,28	69,86	70,21	71,66	70,80	72,52	73,60	73,48	71,68	71,83	71,41	72,67	72,82	72,72	72,25	71,04	71,44
República Dominicana	55,40	55,58	54,64	52,90	48,48	61,10	61,79	64,23	65,36	67,07	69,13	69,74	70,00	69,39	70,84	70,88	70,33	70,96	69,78	71,11	70,02	69,31	67,53
Equador	53,53	49,81	46,24	48,52	50,22	59,37	61,63	62,08	62,27	61,07	57,76	55,60	55,94	55,34	57,14	58,19	57,32	56,96	57,21	58,37	60,04	58,94	61,18
El Salvador	65,36	64,74	64,44	62,84	62,92	76,92	77,42	76,01	75,87	76,70	76,47	77,84	77,44	75,23	75,00	75,19	74,30	74,53	74,34	72,64	71,40	69,69	67,40
Guatemala	58,71	59,64	59,21	59,87	57,72	69,86	70,57	70,87	69,84	69,09	70,02	71,27	71,43	70,20	71,10	71,27	71,88	71,82	72,07	71,06	71,08	71,02	71,47
Haiti	47,50	49,34	50,74	53,49	52,25	60,30	63,12	65,12	62,08	65,09	66,36	68,08	65,83	63,22	64,16	65,61	64,69	64,43	65,05	64,54	62,62	62,09	59,11
Honduras	52,41	55,07	54,39	55,48	52,76	63,21	65,16	67,38	67,13	65,96	64,92	64,90	65,45	64,51	63,87	64,56	64,46	65,68	66,46	65,48	65,17	63,77	65,32
México	52,66	55,87	58,31	58,90	59,92	71,40	68,19	70,82	71,43	71,02	73,41	72,50	70,04	72,65	73,24	73,20	71,09	71,50	74,28	72,08	72,42	71,47	70,53
Nicarágua	52,08	54,04	56,60	60,51	59,64	74,35	74,99	74,15	72,36	70,84	69,23	71,23	70,97	69,54	71,06	68,98	69,76	68,86	68,98	67,50	66,86	65,28	63,49
Panamá	63,22	61,44	61,50	63,80	61,75	71,79	72,05	71,39	71,41	70,88	68,82	69,42	69,60	68,06	68,54	70,09	70,59	71,17	71,57	71,93	71,98	71,82	74,60
Paraguai	61,34	57,58	56,07	55,56	53,82	58,83	63,37	66,67	66,34	68,16	68,33	69,86	69,80	68,75	70,20	68,49	68,14	68,10	67,01	66,74	67,35	68,19	69,91
Peru	59,80	60,76	59,72	59,96	60,62	68,29	67,23	69,14	70,56	72,07	76,72	77,40	77,86	77,18	76,16	76,57	76,18	76,68	76,64	76,93	77,74	77,22	74,35
Uruguai	58,43	60,71	57,24	57,80	55,55	69,14	68,33	72,12	71,57	71,85	72,19	73,22	71,55	70,97	70,08	68,76	68,36	69,15	69,26	70,65	69,89	68,21	65,08
Venezuela	48,70	49,81	49,56	49,97	42,50	48,92	49,62	53,49	51,06	46,67	44,30	44,39	44,95	43,24	44,43	40,66	39,46	34,60	30,56	31,88	32,05	30,72	34,72

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE 3 - A PANDEMIA DA COVID-19

Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, que foi notificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China. Aproximadamente 80% das pessoas que desenvolveram a doença causada pelo vírus, denominado Covid-19, apresentaram apenas sintomas leves e se recuperaram sem necessidade de tratamento hospitalar, enquanto 15% apresentaram sintomas graves que requereram oxigênio e 5% a forma crítica da doença, que exigiram cuidados em unidades intensivas de tratamento (WHO, 2020a). Apesar da baixa letalidade⁶⁶, sua velocidade de contágio faz com que, sem medidas preventivas de contágio adequadas, o grande volume de infectados com a doença ao mesmo tempo causasse uma enorme crise hospitalar, com escassez de leitos, além de números de mortos em um curto espaço de tempo superiores aos contabilizados em pandemias anteriores recentes, conforme podemos observar pela tabela abaixo, que causou inclusive crise da infraestrutura funerária em algumas regiões.

Tabela 3 – Cronologia das pandemias conhecidas

Tempo	Nome	Micróbio	Número de mortos
430 a.C.	A praga de Atenas	<i>Rickettsia</i> spp? <i>Salmonella enterica</i> spp?	25% da população
165–180	Peste antonina	<i>Smallpox?</i> <i>measles?</i>	5 milhões
541–542	Praga de Justiniano	<i>Yersinia pestis</i> (Gram-negative bacteria)	30–50 milhões
735–737	Epidemia de varíola japonesa	<i>Smallpox (DNA virus)</i>	1 milhão
1347–1351	Peste negra	<i>Yersinia pestis</i>	200 milhões
1520- em diante	Varíola do novo mundo	<i>Varíola (varíola)</i>	56 milhões
1629–1631	Peste italiana	<i>Yersinia pestis</i>	1 milhão
1665–1666	Grande praga de Londres	<i>Yersinia pestis</i>	100 mil
1800s†	Febre amarela	<i>Febre amarela (vírus RNA)</i>	100-150 mil
1817–1923	Pandemias de cólera	<i>Vibrio cholera</i> (bactéria Gram-negativa)	> 1 milhão
1885	Terceira praga	<i>Yersinia pestis</i>	12 milhões
1889–1890	Gripe russa	<i>Influenza H2N2? (Vírus RNA)</i>	1 milhões
1918–1919	Gripe espanhola	<i>Influenza H1N1</i>	40-50 milhões
1957–1958	Gripe asiática	<i>Influenza H2N2</i>	1,1 milhão

⁶⁶ A letalidade é um índice que determina qual o percentual de mortes dentre os doentes totais. Enquanto o HIV tem letalidade de 10,88%, a febre amarela 17,51% e a tuberculose 7,86%, a Covid-19 tem apenas 3,1%.

1968–1970	Gripe de Hong Kong	<i>Influenza H3N2</i>	1 milhão
1981–presente	Aids	<i>HIV (vírus de RNA)</i>	25-35 milhões
2002–2003	SARS	<i>SARS-CoV-1 (vírus de RNA)</i>	0,8 mil
2009–2010	Gripe Suína	<i>Influenza H1N1</i>	200 mil
2014–2016	Ebola	<i>Vírus Ebola (vírus RNA)</i>	11 mil
2015–presente	MERS	<i>MERS-CoV (vírus de RNA)</i>	0,8 mil
2019– presente ¹	Covid-19	<i>SARS-CoV-2 (vírus de RNA)</i>	6,15 milhões

Fonte: Traduzido, adaptado e atualizado de PITLIK (2020)

¹ Última atualização em abril/2022.

Como podemos notar, mesmo com os grandes avanços nas ciências médicas, nos meios de comunicação e outras tecnologias, em pouco menos de dois anos o volume de pessoas mortas foi significativo. Antes da vacinação, as principais formas de controle da doença, que tem rápido contágio, foram o distanciamento social (com uso de quarentenas e isolamento social), uso de máscaras e testagem em massa (WHO, 2020). Medidas para efetivar o distanciamento social que busca “achatar a curva” de contágio, visando impedir que o crescimento exponencial da doença sobrecarregue o sistema de saúde, incluíram fechamento de escolas, empresas, centros comunitários, ONG, etc. Ainda, especialmente na primeira metade de 2020, existiram bloqueios de fronteiras, com permissão de viagem só para atividades essenciais (BRODEUR et al., 2020). De tal modo, medidas necessárias para controlar a pandemia impactaram diretamente aspectos econômicos e sociais dos países, o que levou à queda de 3,6% do PIB mundial e à primeira reversão da redução da pobreza global em uma geração, que deve ter levado de 88 milhões a 115 milhões de pessoas à extrema pobreza em 2020.

O programa de vacinação foi iniciado em dezembro de 2020, com pelo menos 13 tipos diferentes de vacinas administradas. Entretanto, a campanha de vacinação ocorre de forma bastante desigual entre países ricos, que já retomaram suas economias e reduziram abruptamente o número de pessoas contaminadas, hospitalizadas e de mortes. De acordo com Tatar et al. (2021), apesar dos esforços da OMS em criar a COVAX (*Covid-19 Vaccines Global Access*) para que as vacinas fossem distribuídas de maneira equitativa entre os países, as nações desenvolvidas burlaram o consórcio para adquirir vacinas mais rapidamente para sua população. Os autores construíram uma Curva de Lorenz que indicava que aproximadamente 20% da população mundial – residentes em países ricos – detinham 95% das vacinas aplicadas até março de 2021. Com a construção de um Índice de Gini para vacinas e PIB são de 0,88, os autores demonstraram a severa desigualdade

no ritmo de aplicação de vacinas. Como resultado, os países pobres, que enfrentaram uma campanha lenta, têm tido impactos prolongados sobre a economia e a rede de saúde.

Além disso, essa distribuição desigual pode acarretar prolongamento da crise. Segundo o diretor geral da OMS, “as variantes estão ganhando a corrida contra as vacinas por causa da produção e distribuição desigual das vacinas” e “do ponto de vista moral, epidemiológico ou econômico”⁶⁷ é urgente que os países reorganizem o combate da pandemia, visto que a disseminação de variantes prolonga a pandemia e a recuperação da economia mundial. Segundo ele, enquanto países desenvolvidos, com vacinação avançada, afrouxavam medidas de contágio de maneira precoce, como se a pandemia já estivesse acabada, casos de hospitalização e mortes continuavam altos em países periféricos e novas cepas continuavam aparecendo e se disseminando (ONU, 2021).

Com esse cenário crítico e incerto, os impactos da pandemia são sentidos e estudados por diversas áreas, que vão desde as áreas médicas, às análises dos efeitos psicossociais e econômicos, com impactos no emprego e na renda. Uma questão central é que os efeitos sentidos pela Covid-19, a exemplo de pandemias passadas, são sentidos com mais força pela população vulnerável, que muitas vezes desempregada ou no mercado de trabalho informal fica sem renda que possibilite um isolamento social adequado, com trabalhos manuais que dificilmente são possíveis de serem realizados de maneira remota, sem alternativa aos transportes públicos, aliados a queda no poder de consumo e um acesso precário à rede de saúde (CARVALHO, 2020).

Nesta tese exploraremos os impactos da crise causada pela pandemia da Covid-19 na SAN, consequência imediata da imensa desigualdade com que a pandemia atinge a população mundial e aprofunda problemas estruturais. Antes, exploraremos de maneira breve os riscos que a pandemia trás para a SAN mundial.

Covid-19: Riscos para a segurança alimentar global

De acordo com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Covid-19 aumentou o risco de todas as formas de insegurança alimentar desde desnutrição, incluindo a infantil, até deficiências de micronutrientes e elevação do sobrepeso/obesidade. Enquanto estimava-se cerca de 690 milhões de pessoas subnutridas no início de 2020, o valor foi

⁶⁷ Tedros Adhanom Ghebreyesus em discurso realizado na conferência quinzenal em Genebra, dia 07 de julho de 2021.

elevado em 132 milhões a mais pela pandemia. O número de pessoas que experimentam a versão mais aguda do problema foi elevado de 149 milhões de pessoas do começo do ano para 271 milhões no final (WEBB et al., 2021).

Mais relevante é que a crise de insegurança alimentar provocada pela Covid-19 possui natureza idiossincrática e as respostas para as crises anteriores não são mais suficientes para atender as demandas provocadas. Clapp e Moseley (2020) demonstram isso com uma análise das crises alimentares dos últimos 70 anos, que pode ser sintetizada no quadro abaixo

As abordagens até então vigentes concentraram-se na elevação da produtividade, com foco na elevação da industrialização da produção nas décadas de 1960-70, por especialização e comércio internacional nas décadas de 1980-90 e de concentração e transnacionalização das cadeias de suprimentos da década de 2000.

Quadro 8 - Crises, respostas e resultados da política alimentar nos últimos 70 anos

Era da política alimentar	Crise principal	Resposta política	Resultado
Autossuficiência alimentar e a primeira revolução verde (1950-1970)	<p>Crise dos preços dos alimentos 1972-74</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento acentuado dos preços das commodities, incluindo alimentos • Preocupações com o abastecimento global de alimentos • Aumento maciço da fome 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio do governo à industrialização para aumentar a produção em países ricos e pobres • Impulso de exportação de países industrializados • Incentivo às importações comerciais para preencher lacunas nos países em desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Produção industrializada em escala global • Produção excedente em países industrializados inundando os mercados globais • Dependência crescente da importação de alimentos em alguns países em desenvolvimento • Criação / emergência de exportadores de alimentos do Sul Global, por exemplo, Brasil, Tailândia, Vietnã
Segurança alimentar neoliberal (década de 1980 a 2006)	<p>Crise da dívida do Terceiro Mundo e crise dos meios de subsistência agrícolas no final dos anos 1970 - início dos anos 1980</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preços das commodities baixos e em queda • Preocupações com o excesso de oferta • Crescente precarização dos meios de subsistência dos agricultores em países ricos e pobres 	<ul style="list-style-type: none"> • Empréstimos para ajuste estrutural em países pobres condicionados à redução do apoio governamental à agricultura e à abertura ao comércio para estimular mais exportações e importações • Pressão crescente para liberalizar o comércio agrícola por meio da negociação e adoção do Acordo sobre Agricultura da OMC 	<ul style="list-style-type: none"> • Crescente dependência da importação de alimentos nos países em desenvolvimento • Maior especialização e competição para os mercados de exportação agrícola • Abertura do comércio agrícola em condições que atendam aos interesses dos países industrializados • Consolidação de fazendas em países industrializados • Poder crescente das firmas comerciais agrícola

Neoprodutivismo e a Nova Revolução Verde (2007-2020)	<p>Crise dos preços dos alimentos 2007-08</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento acentuado dos preços das commodities, incluindo alimentos • Preocupações com o abastecimento de alimentos • Aumento da fome 	<ul style="list-style-type: none"> • Neoprodutivismo, desta vez como um impulso do setor privado • Aumento da financeirização do setor agroalimentar e crescente aquisição de terras por empresas privadas e atores financeiros • Esforços para conectar pequenos produtores em países em desenvolvimento a cadeias de suprimentos globais controladas por grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Os pequenos produtores participam cada vez mais na produção da cadeia de abastecimento global altamente especializada em contrato com grandes corporações • Direitos à terra enfraquecidos para os produtores de alimentos mais vulneráveis
---	---	--	--

Fonte: CLAPP e MOSELEY (2020).

Entretanto, o que podemos observar é que à medida em que as respostas às últimas crises foram se consolidando, com elevação da especialização, da industrialização e do comércio via empresas transnacionais, as cadeias globais foram se complexificando de maneira que a elevação da produtividade e da oferta de alimentos não é capaz de responder adequadamente a uma crise com as características da provocada pela pandemia, visto que o sistema alimentar torna-se vulnerável quando se complexifica, tornando a oferta e os estoques de alimentos inócuos quando não chegam aos mercados ou às mesas das famílias. Apesar disso, a capacidade da cadeia de produção mundial manter boa estabilidade de oferta de alimentos, a despeito das abruptas interrupções nas cadeias globais de valor, levou à ideia de que o sistema alimentar global como resiliente, e boa parte das mudanças exigidas pelos grandes atores políticos e econômicos vão apenas em direção à construção de redes de oferta para emergências, sem avançar efetivamente nas causas estruturais da vulnerabilidade do atual sistema alimentar.

Portanto, a confiança e confirmação de um modelo ancorado em “alimentos baratos e abundantes”, baseados em uma hiperespecialização para atender à demanda global, podem indicar que novamente estaremos diante de uma crise que como essa, possa parecer inesperada em termos de duração e efeitos, mas que de alguma forma, era previsível.

Dado esse cenário mundial crítico, iremos analisar quais os principais impactos sentidos pelas quatro dimensões da SAN - disponibilidade de alimentos, acesso, utilização e estabilidade – em virtude da pandemia da Covid-19.

Riscos para a Disponibilidade

Apesar do acesso ao alimento ser o maior gargalo da garantia de segurança alimentar atual, as crises de segurança alimentar ainda possuem em grande parte origens em choques de oferta, seja por questões climáticas, seja por outros fatores ambientais, como zoonoses. A pandemia da Covid-19 apresenta efeitos diretos na produção inferiores à gripe aviária ou à peste suína, por exemplo, que acarretaram queda acentuada da produção de alimentos de origem animal. Ainda, os efeitos sobre a produção e a segurança alimentar ocorrem de maneira heterogênea entre os países (LABORDE et al., 2020).

A despeito da produção e consumo de alimento serem majoritariamente realizados dentro do mesmo país, o comércio internacional de alimentos reduz a vulnerabilidade a choques de oferta. Com a restrição ao comércio, o papel estabilizador do comércio mundial perde forças. A exemplo das crises de 2008 e 2010 países produtores colocaram restrições à exportação de alimentos básicos, a fim de protegerem seu mercado doméstico, fato que também marcou o início da pandemia. De março a julho de 2020 restrições à exportação foram realizadas em 21 países, o que impactou especialmente a oferta e o preço de arroz e trigo no mundo neste período (CEPAL; ONU, 2020).

Fora restrições ao comércio, as políticas de distanciamento social impactam a oferta de mão de obra sazonal para a colheita de culturas. Ainda, os trabalhadores de frigoríficos e centros de distribuição, que geralmente são mal remunerados, são expostos ao vírus, o que amplia riscos à SAN e à saúde pública (O'HARA; TOUSSAINT, 2021).

A produção de alimentos básicos como milho, trigo e soja em países ricos tende a ser altamente mecanizada, e, portanto, a produção ocorre com grande distanciamento social. Já frutas e vegetais possuem uma mecanização em larga escala mais restrita, o que dispense maior intensidade de mão de obra. Além da diferença entre culturas, há diferença entre os países, visto que em países pobres a produção agrícola é menos mecanizada e mais intensiva em trabalho. Ainda, apesar possuir mão de obra mais jovem que a agricultura dos países ricos, os sistemas de saúde são mais precários (WEBB et al., 2021).

Portanto, cadeias mais tradicionais de países pobres⁶⁸ são mais afetadas do que as cadeias modernas e mais intensivas em capital, ao levar esses impactos para a distribuição de alimentos. Em países de baixa renda muitas vezes essa distribuição ocorre em setores informais, com mão de obra intensiva. Contudo, países ricos também enfrentaram

⁶⁸ A Etiópia apresentou interrupções no fornecimento de insumos agrícolas, dada sua precária infraestrutura e redes tradicionais de distribuição, intensivas em mão de obra.

desafios no setor, com os EUA e a Europa que tem exemplo de frigoríficos com mais de 30.000 trabalhadores que precisaram ser interrompidos dada a contaminação por Covid-19 dentro das fábricas. Ainda, com a interrupção de voos internacionais de passageiros, cadeias de suprimentos de produtos especializados foram interrompidos (LABORDE et al., 2020).

A maior escassez registrada no mundo desenvolvido ocorreu no Reino Unido, onde

Unidades do McDonald's pararam de servir milk-shake. Franquias da Nando's e do KFC tiveram de fechar por falta de frango. A BP fechou postos de combustível por falta de gasolina e diesel. Frutas e verduras estão apodrecendo nos campos por falta de trabalhadores para a colheita (ESTADÃO, 2021).

Essa situação é específica, pois conjugou os efeitos da pandemia com as mudanças pós-Brexit nas regras de migração, o que causou um *gap* de oferta de mão de obra para colher, transportar e processar os alimentos, atividades antes ocupadas pelos imigrantes. Portanto, os limites de oferta nesta crise estiveram mais relacionados à restrição de mão de obra e/ou restrições de deslocamento dos alimentos, do que da produção propriamente dita.

De acordo com Reardon e Swinnen (2020), ao longo do aprofundamento do atual regime alimentar, os países subdesenvolvidos foram incentivados a integrar o sistema via empréstimos condicionais, investimento privado e assistência estrangeira, com promessa de elevação de renda com elevação da produtividade. No entanto, os países que adotaram essas abordagens para organizar seus sistemas alimentares estão entre aqueles que estão sendo duramente atingidos pela crise alimentar da COVID-19. Ainda em estado de vulnerabilidade estão os países dependentes de alimentos importados e que combinam a desaceleração de embarques com queda do poder de compra em decorrência da desvalorização da moeda local frente ao dólar. De acordo com Udmale et al. (2020), os países africanos além de experimentarem insegurança alimentar crônica, são os menos preparados para uma crise alimentar que possui efeitos em cascata como a provocada pela pandemia.

Riscos para o Acesso

Há tempos, o acesso à comida é foco das políticas públicas para insegurança alimentar. Entretanto, dentre as crises recentes do sistema alimentar, essa dimensão nunca foi tão relevante. Com interrupções nas cadeias globais, garantir a oferta e o acesso à bens

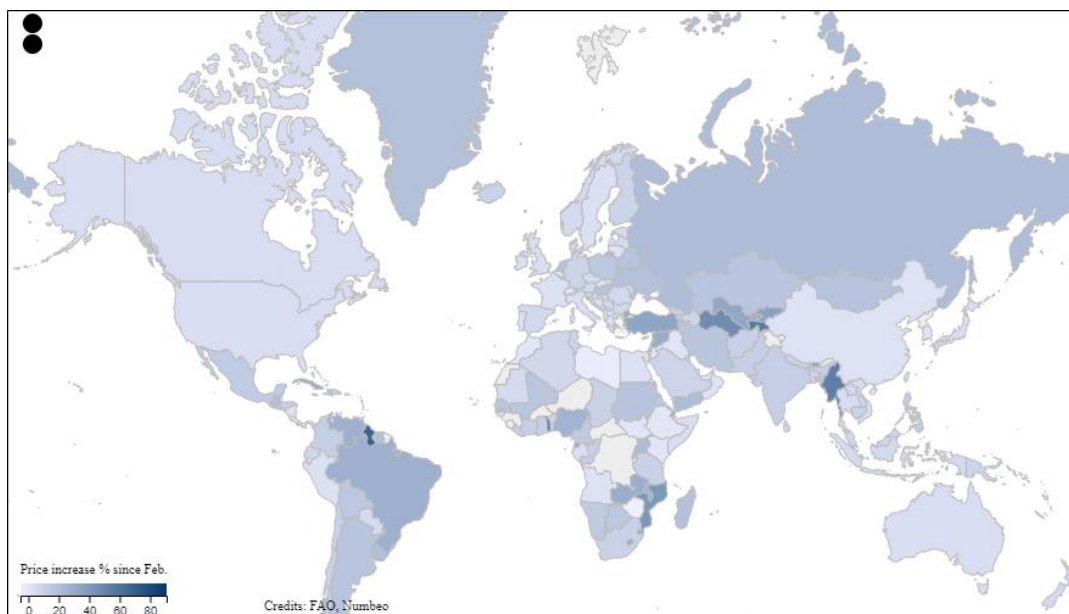
e serviços essenciais como comida, água e habitação, ganharam ainda mais foco na agenda global. A questão do acesso à alimentação é imprescindível devido a uma deficiência de micronutrientes e ingestão de alimentos de má qualidade podem comprometer o sistema imunológico, onde o grau de vulnerabilidade para condições de saúde pré-existentes são importantíssimas para o desenvolvimento da doença.

A Covid-19 causou grande perda de renda e ativos da economia mundial, que reduziu drasticamente o poder de compra das famílias e impactou especialmente os mais pobres, que dispõem cerca de 70% da renda em alimentos. Pesquisas afirmam que o crescimento da pobreza extrema se daria especialmente no sul da Ásia e na África Subsaariana (FAO; CELAC, 2020; LABORDE et al., 2020; UNIDAS, 2020).

Relevante afirmar que mesmo que a recessão seja curta se adotadas políticas econômicas e sanitárias mais acertadas possíveis, os impactos da insegurança alimentar podem ser duradouros, especialmente para crianças menores de 5 anos que tem o crescimento e desenvolvimento cognitivo afetados pela desnutrição, o que leva a serem adultos mais vulneráveis a doenças, com baixo rendimento do trabalho, alimentando o ciclo da pobreza.

Além da queda da produção global, conseqüentemente perda de emprego e renda das famílias, existem os impactos da grande volatilidade nos preços dos alimentos para agravar a situação, fator que prejudica tanto a renda dos produtores de alimentos como os consumidores.

Figura 8- Elevação dos preços dos alimentos em porcentagem desde fevereiro de 2020-julho de 2021



Food price increases (%) since 14 February 2020.

Fonte: FAO DataLab (2021).

A despeito da grande oscilação, o movimento geral é de elevação dos preços, especialmente do arroz, trigo, carnes, ovos, leite e frutas como laranja, banana e maçã. Além das incertezas da distribuição de alimentos acentuada pela grande volatilidade dos preços, fator relevante é o impacto dos canais públicos de distribuição de alimentos. Dentre esses canais, a merenda escolar é um dos mais relevantes pelo alcance e importância para as famílias. Segundo o PMA cerca de 320 milhões de crianças foram afastadas da escola durante a pandemia, sendo que a grande maioria teve o acesso à merenda completamente interrompido nesse período. Essa redução da demanda impacta ainda a renda dos agricultores e produtores que ofertam esses alimentos, que podem, por falta de demanda imediata, riscos do mercado, alta volatilidade dos preços e um trabalho mais intensivo em mão de obra (com maior nível de aglomeração e possibilidade de contágio) reduzir a produção e a disponibilidade de alimentos.

Riscos para a utilização – dietas e nutrição

A queda da renda impacta diretamente as escolhas alimentares. Em países de renda média e baixa as pessoas mais vulneráveis gastam cerca de 25% do total da renda com alimentos básicos como arroz, trigo e milho e cerca de 50% em alimentos não processados como frutas, vegetais e produtos de origem animal. Assim com qualquer redução na renda, a dieta é diretamente impactada. Como as restrições diárias normalmente começam pelos alimentos mais ricos em micronutrientes como as carnes, ovos, laticínios e frutas, visando manter estável a ingestão de calorias, tem-se grande

perda de diversidade alimentar, o que traz consequências severas para a saúde dessa população (FAO; CELAC, 2020; LABORDE et al., 2020; WEBB et al., 2021).

Entretanto, os impactos não se limitam restrição de alimentos e micronutrientes, mas também a modificações das rotinas. Dentre os fatos relevantes está o aumento da alimentação por promoções agressivas de entrega, que foram opção para que restaurantes sobrevivessem ao período em que precisaram permanecer fechados, o aumento da ansiedade e redução de tempo para as pessoas que precisaram conciliar suas atividades com os filhos em tempo integral em casa. Ainda, a redução de idas às feiras e mercados locais reduziram o consumo de produtos frescos e aumento do consumo de sódio, açúcares e gorduras, com elevação do consumo de ultra processados, calorias mais baratas danosas à saúde humana (CEPAL; ONU, 2020).

Covid-19 e riscos para a SAN – análise geral

É certo que os fatores que moldam os sistemas alimentares são múltiplos e incluem decisões individuais de produtores, consumidores, empresas agroalimentares, sociedade civil e tendências sócio-econômicas. Porém, as políticas orientadas a nível nacional e internacional são particularmente relevantes na medida em que refletem tendências estruturais e desenham os sistemas de incentivos dos atores envolvidos no sistema. Todavia, diante do contexto apresentado, a nossa perspectiva é que à medida em que o sistema alimentar foi se fortalecendo diante das crises anteriores, criou-se uma vulnerabilidade que impacta com maior dimensão uma crise com a natureza da crise alimentar provocada pela Covid-19, que é distinta das demais. Importante ressaltar, assim como fazem Clapp e Moseley (2020), que as heranças deixadas pelas últimas crises levaram a que, diante da Covid-19, ocorresse o adoecimento e a perda de empregos dos trabalhadores do sistema alimentar. De outro lado, a ampla oferta global de alimentos criados por um sistema que é acostumado a reagir com elevação da produtividade, padronização, especialização e financeirização do mercado de alimentos, não é capaz de evitar o aumento generalizado da fome diante da atual crise, que tem como marco o colapso da renda diante da recessão econômica global e tendências altamente concentradoras que a interação do mercado global e local empregam no preço dos alimentos, elevando sobremaneira a inflação desses produtos nos países mais pobres.

Logo, a resposta padrão às crises anteriores não será efetiva para aliviar o aumento da fome ocasionada pela pandemia, o que sinaliza a necessidade de um ponto de inflexão para que as políticas públicas busquem transformar a natureza dos sistemas alimentares.

Nesse contexto problemático para a SAN as prescrições sobre o papel do Estado e mercado se colocam mais uma vez. Enquanto há os que advogam que as forças do mercado são imperativas para elevar a oferta de produtos e serviços necessários para lidar com crise, outros recomendam que as respostas do mercado não serão rápidas e coordenadas o suficiente, exigindo que o Estado atue.

De maneira geral, o foco da discussão para a atuação estatal na pandemia está na promoção da liquidez financeira para amparar empresas e famílias de forma imediata, ajustes no processo produtivo para elevar a capacidade e a infraestrutura necessária para detecção, prevenção e tratamento da doença, em muitos casos com exemplos de reconversão industrial, com grandes heranças da denominada economia de guerra. Entretanto, essas estratégias e outras mais direcionadas são questionadas pelo debate mais ortodoxo, pelo receio de que como herança da pandemia permaneça um aparato estatal inchado, injustificado e ineficaz. Nesse sentido a maior preocupação passou a ser estratégias de saída do Estado.

De outro lado, há quem, como Carvalho (2020), que argumente que a pandemia, ao trazer consequências inéditas à economia global, causa um “curto-circuito” que leva a buscar resgatar as funções de um Estado estabilizador, investidor, protetor, prestador de serviços e empreendedor, visando tornar a crise pós-pandemia menos crítica e desigual.