

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**  
**CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

BEATRIZ ALMEIDA DA SILVA

POLICY IMAGE DA FOME: REPRESENTAÇÕES DO FENÔMENO E SUAS  
IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM GUAIANASES

São Bernardo do Campo

2024

BEATRIZ ALMEIDA DA SILVA

POLICY IMAGE DA FOME: REPRESENTAÇÕES DO FENÔMENO E SUAS  
IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM GUAIANASES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Bacharelado em Políticas Públicas, da  
Universidade Federal do ABC, como parte dos  
requisitos para obtenção do título de bacharela  
em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Raimundo

Co-orientadora: Profa. Dra. Thais Tartalha

São Bernardo do Campo

2024

## FOLHA DE ASSINATURAS

Assinatura dos membros da Banca Examinadora que avaliaram e aprovaram o Trabalho de Conclusão de Curso da discente, BEATRIZ ALMEIDA DA SILVA, realizada no dia 29 de fevereiro de 2024:

---

Prof. Dr. José Raimundo Sousa Ribeiro Junior  
Universidade Federal do ABC

---

Profa. Dra. Thais Tartalha do Nascimento Lombardi  
Universidade Federal do ABC

---

Profa. Dra. Maria Livia de Tomassi  
Universidade Federal do ABC

Dedico este trabalho aos meus avós, Ilza, Izabel, Jason e José.

Amo vocês!

## AGRADECIMENTOS

**Eu, este trabalho e a minha graduação são resultados de um projeto familiar, a materialização do sonho dos meus avós, dos meus pais e parte dos meus.** Se hoje eu sou “estudada” é graças ao movimento que eles iniciaram muito antes de eu chegar. A alegria da minha graduação é dividida, sendo conquista não só minha, mas da minha família.

Este processo de formação foi atravessado por todas as vivências e experiências que a Universidade Federal do ABC e o ABC Paulista me proporcionaram, as amizades formadas, os novos hobbies, as aventuras do conhecimento e as emoções sentidas.

Gostaria de agradecer:

**Às minhas avós,** Ilza e Izabel, por tudo, pela gentileza de compartilharem comigo suas histórias ao longo da minha vida, por sempre me mimarem com as mais variadas comidas e cuidados e por serem minhas maiores referências. Também por terem topado serem entrevistadas informalmente para que eu pudesse mergulhar em minha própria história antes de iniciar a escrita.

**Aos meus pais,** Selma e Maurício, que nunca mediram esforços para garantir o melhor para mim, que sempre me incentivaram e correram do meu lado, que aguentaram longos devaneios acadêmicos meus, pessoalmente e a distância. Meus maiores exemplos, amo muito vocês, espero poder retribuir tudo o que vocês me proporcionaram.

**Ao meu irmão,** Renan, que de formas não verbais sempre esteve do meu lado, em especial durante a pandemia onde era minha parceria de todos os dias, espero poder ser seu apoio e conforto sempre que precisar.

**Aos meus familiares e amigos,** que estiveram ao meu lado e me incentivaram durante todo o processo de graduação, que acompanharam de perto todos esses anos em que eu me sobrecarreguei rsrs.

**Aos meus orientadores,** José Raimundo e Thais Tartalha, que me acompanharam e direcionaram nesse processo nada linear de escrita, principalmente, agradeço pelas conversas, almoços e pelo afeto, foram essenciais para que eu continuasse.

**À todo sinuco, samba, agacaiu, fihinha, arena, cervejada, jantinha, pastelzinho, jogos, campeonatos, treinos e balburdias que me desestressaram no trajeto.**

Por fim, agradeço a Guaianases, onde meus avós se enraizaram e de onde sou fruto, que marca muito de quem sou e é o segundo objeto principal deste trabalho, superado apenas pela minha história familiar que repousa sobre o território.

*“Um dia eu não tinha nada, nada pra tomar café, nada nada, só tinha um arroz e um feijão (...) e ele [meu avô] não queria que falasse pra ninguém”*

*"Sabe o que é satisfação?*

*Fazer, ver a panela cheia, ver meus filhos comer...”*

*Ilza dos Santos Silva , 2023.*

*“Eu nunca passei necessidade no Quijingue (BA), mas aqui em São Paulo, se você não tinha você não tinha.”*

*“Eu criei os menino e ninguém comia pra deixar o outro sem nada.”*

*Izabel de Almeida Bezerra, 2023.*

*[Minhas Avós]*

## RESUMO

**SILVA, Beatriz Almeida.** Policy image da fome: representações do fenômeno e suas implicações nas políticas públicas em Guaianases, 2024. 62p. Monografia (Graduação) - Bacharelado em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2024

A partir da conceituação de fome concebida por Josué de Castro (1946) e Radimer et al. (1992), o objetivo deste trabalho é compreender a representação das múltiplas experiências de fome no território periférico do extremo leste da cidade de São Paulo, Guaianases. Desse modo, buscaremos entender o fenômeno social da fome e seus desdobramentos nos equipamentos públicos e nas políticas públicas de "combate à fome" no território, tendo como foco os agentes do poder local analisado, nesse caso os servidores da Subprefeitura de Guaianases da cidade de São Paulo. Estabelecendo, quando necessário, paralelos e relações com as políticas municipais, estaduais e federais para melhor entendimento dos desdobramentos do combate à fome em Guaianases. Mobilizando o conceito de *policy images*, Baumgartner e Jones (1993), e de *agenda-setting*, Brasil e Capella (2015), tentaremos entender as visões políticas de definição da fome no contexto do Século XXI e seus impactos no território.

**Palavras-chave:** Fome; Políticas públicas de combate à fome; *Policy Image*; Guaianases; Agenda governamental.

## **ABSTRACT**

**SILVA, Beatriz Almeida.** Policy image of hunger: representations of the phenomenon and its implications for public policies in Guaianases, 2024. 62p. Monograph (Undergraduate) - Bachelor's Degree in Public Policy, Federal University of ABC, São Bernardo do Campo, 2024

From the conceptualization of hunger conceived by Josué de Castro (1946) and Radimer et al. (1992), the objective of this work is to understand the representation of the multiple experiences of hunger in the outskirts territory of the extreme east of the city of São Paulo, Guaianases. In this way, we will seek to understand the social phenomenon of hunger and its consequences in public facilities and public policies against hunger in the territory, focusing on the agents of the local power, in this case, the servers of the Subprefecture of Guaianases in the city of São Paulo and establishing, when necessary, parallels and relationships with municipal, state, and federal policies for a better understanding of the against hunger measures in Guaianases. Mobilizing the concept of policy images, Baumgartner and Jones (1993), and agenda-setting, Brasil and Capella (2015), we will try to understand the political visions defining hunger in the context of the XXI Century and its impacts on the territory.

**Keywords:** Hunger; Public policies against hunger; Policy Image; Guaianases; Government agenda.



## **Lista de Tabelas**

Tabela 1. Linha do Tempo dos Governos Nacionais, Estaduais de SP e Municipais de SP durante o período de 2000 a 2023.

Tabela 2. Indicadores das Subprefeituras da Zona Leste de São Paulo e do Município.

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1. Tendência dos níveis de Insegurança Alimentar no Brasil, 2004 a 2022.

Gráfico 2. Óbitos por desnutrição na Cidade de São Paulo, 2005 a 2020.

## **Lista De Figuras**

Figura 1. Mapa da Cidade de São Paulo com destaque para a área político-administrativa de Guaianases e seus respectivos distritos.

Figura 2. Frame da reportagem “Fome mata 300 crianças por dia no Brasil”.

Figura 3. Imagem de governo anunciando a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU.

Figura 4. Prefeito João Dória Jr segurando um frasco de Farinata.

Figura 5. População disputa ossos e restos de carne no Rio de Janeiro.

Figura 6. População total e densidade demográfica, 1980 a 2010.

Figura 7. Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo - III. 2013.

Figura 8. Índice de Exclusão Social – IEX 2010.

Figura 9. Território da Subprefeitura de Guaianases.

Figura 10. Mapa de calor da população em situação de rua no território da subprefeitura de Guaianases.

Figura 11. Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar.

## **Anexos**

Anexo 1. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) com 8 perguntas.

Anexo 2. Relação da citação das palavras: Fome, Pobreza e (In)segurança Alimentar nos discursos de posse dos Presidentes entre os anos 2000 e 2023.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1. FOME NO BRASIL DO SÉCULO XXI: POLICY IMAGE E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>18</b>
1.1 PROBLEMA NÚMERO UM: COMBATE À FOME ENQUANTO COMPROMISSO NACIONAL.....	23
1.2 TAPANDO A FOME COM A PENEIRA: SAÍDA DO BRASIL DO MAPA DA FOME DA ONU.....	27
1.3 RESTOS DE CARNES E OSSOS: PANDEMIA E A “VOLTA” DA FOME.....	32
<b>CAPÍTULO 2. GUAIANASES: NO EXTREMO LESTE DA ZONA LESTE.....</b>	<b>35</b>
2.1 DIAGNÓSTICO DO TERRITÓRIO.....	39
<b>CAPÍTULO 3. PODER LOCAL E A FOME EM GUAIANASES.....</b>	<b>45</b>
3.1 SUBPREFEITURA.....	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

*“Tempos difíceis, está difícil viver  
Procuramos um motivo vivo, mas ninguém sabe dizer  
Milhões de pessoas boas morrem de fome  
E o culpado, condenado disto é o próprio homem”*

**Racionais MC's. Holocausto Urbano - Tempos difíceis, 1990.**

Guaianases ou Guaianazes, é um distrito localizado na Zona Leste da cidade de São Paulo, território indígena da tribo Guaianás, é constituído através de um processo de colonização, catequização e epistemicídio executado pelos jesuítas portugueses que lotearam o espaço em meados de 1820. Os processos históricos do território refletem em uma perspectiva micro os meandros históricos do nosso país, sendo território originário indígena que foi colonizado, loteado, explorado, urbanizado e periférico. Contendo nesses processos todas suas características sócio-demográficas que envolvem tanto a extinção dos povos originários e escravização de africanos raptados, quanto a imigração europeia, migração nordestina e êxodo rural. Sendo assim, Guaianases não escapa a fome, fenômeno intrínseco à sociedade brasileira. Afinal, *“Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome”*. (CASTRO, 1984)

Entendendo a fome como fenômeno polimórfico - ou seja, um fenômeno de características que excedem a perspectiva nutricional-fisiológica - os objetivos dessa pesquisa estão fundamentados na tentativa de compreensão das experiências de fome, da concepção e implementação das Políticas Públicas de combate e da imagem política mobilizada social e politicamente pela fome em Guaianases. Serão consideradas as percepções e representações de agentes do poder local do território, em específico, da subprefeitura.

Este trabalho é motivado pelo desejo de compreensão das políticas públicas de combate à fome em Guaianases, o recorte temporal realizado para análise considera o contexto de políticas de combate à fome adotadas e estabelecidas no Brasil no século XXI - suas formulações, implementações e seus desmontes - onde experienciamos pela primeira vez algumas instrumentalizações de políticas para além do assistencialismo e da perspectiva nutricional.

O recorte espacial é efetuado com base nas delimitações territoriais da subprefeitura de Guaianases, que é formada por dois distritos (Guaianases e Lajeado). Dessa forma, o que chamaremos de Guaianases neste trabalho é a área administrativa da Subprefeitura de Guaianases, território destacado em vermelho.

**Figura 1. Mapa da Cidade de São Paulo com destaque para a área político-administrativa de Guaianases e seus respectivos distritos.**



Fonte: Prefeitura de São Paulo, Mapas das Subprefeituras.

Tendo isso posto, algumas questões são levantadas definindo o fio condutor deste trabalho.

- Quais são as experiências de fome em Guaianases, a partir das percepções e representações mobilizadas pelo poder local, considerando como representações as imagens políticas (*policy images*) vinculadas a esse fenômeno social?
- A partir deste primeiro ponto, como as políticas públicas de combate à fome se apresentam no território, quais são as relações entre essas políticas e as imagens políticas da fome mobilizadas atualmente (pós-pandemia)?
- E por fim, como a fome aponta para uma fragilidade e vulnerabilidade de um conjunto muito mais amplo de políticas e garantias de direitos básicos em Guaianases?

Desse modo, estabelecendo as perguntas orientadoras desta monografia, foram aventadas algumas hipóteses que serão verificadas através da metodologia estabelecida.

Afirmamos de maneira provisória que a fome vem sendo invisibilizada e subdimensionada pelo poder público, em todas as escalas, através da consideração da mesma só em seu nível mais agravado e numa perspectiva médico-sanitária da nutrição do corpo humano. Desse modo, o caráter residual e assistencial das políticas públicas de combate à fome - municipais e estaduais - são justificados. Este fato somado ao histórico de invasão, ocupação e características econômicas e sociais do território agravam e perpetuam a fome.

Este trabalho está dividido em quatro partes: 1) panorama sobre a fome e as políticas públicas de combate à fome nas escalas federativas, com foco nas políticas instrumentalizadas e estabelecidas pela cidade de São Paulo no século XXI, realizando sempre que possível o recorte distrital em relação a Guaianases; 2) diagnóstico de Guaianases com o intuito de demarcar suas características sociais e econômicas; 3) análises das percepções da fome pelo subprefeito do território, como este mobiliza a imagem política do fenômeno no contexto e em que medida esse problema social estrutural se relaciona com a vulnerabilidade social do território de Guaianases; 4) por fim, são elaboradas considerações e possíveis recomendações em relação às políticas públicas de combate à fome no território.

## METODOLOGIA

O presente trabalho está estruturado inicialmente através da revisão bibliográfica sobre políticas públicas de combate à fome nos contextos federativos apontados, além da análise documental dos arquivos que se referem ou direcionam de alguma forma a atuação do governo federal e da subprefeitura de Guaianases no tema nas últimas duas décadas. O aporte teórico e metodológico mobilizado por este trabalho, possui como pilares: 1) a conceituação do fenômeno da fome por Castro (1984) e Radimer et. al. (1992); e 2) o conceito de *policy images* fundamentado por Baumgartner e Jones (1993) e as compreensões brasileiras deste conceito através das concepções de agenda governamental de Brasil e Capella (2015).

O conceito que mobiliza esse trabalho é a fome, conceituada por Castro (1984) como processo social coletivo de características endêmicas ou epidêmicas onde a temporalidade do fenômeno é analisada, além de características que matizam a fome entre oculta e total que apontam para o caráter qualitativo de definição do fenômeno. Iremos estabelecer o diálogo entre a conceituação de Josué de Castro e de Radimer et. al. (1992), a autora propõe um indicador capaz de mensurar o fenômeno, através de escalas de fome desenvolvidas a partir das perspectivas de experiências de fome de mulheres norte-americanas, onde estas caracterizam a fome como um processo gerido na dimensão doméstica. Isso posto, neste trabalho a fome é compreendida como fenômeno coletivo e polimórfico, que varia sua intensidade dentro do que é convencionalizado como escalas de fome, logo transcende as concepções meramente biológicas somando-se as implicações sociais e constantes que produzem e reproduzem a fome na sociedade capitalista.

Complementando e fortalecendo a forma de análise do conceito principal mobilizado nesta dissertação, utilizaremos essa abordagem, advinda da literatura do campo de políticas públicas, que versa sobre os processos de formulação de políticas públicas que são as *policy images* (BRASIL e CAPELLA, 2015). As imagens políticas, fazem parte da etapa pré-decisória do ciclo de políticas públicas, que apesar de espiralar, pode ser definido em três etapas não lineares e não necessariamente consecutivas: 1) Pré-decisão, 2) Momento da decisão (*Politics*) e 3) Pós-decisão (*Policy*) (OLIVEIRA, 2013).

- Pré decisão: São encontradas as etapas de percepção e definição dos problemas públicos pelos atores sociais e/ou governamentais e formação da agenda, ou seja, identificação dos problemas que estão ou serão submetidos a intervenção pública (formação da *policy image*).

- Momento da Decisão: O Processo Decisório envolve a elaboração de alternativas e instrumentalização da política pública direcionada ao problema identificado previamente, definição das relações e atores que irão envolver o processo (como?, para quem? e por quê?) e o direcionamento da política pública targeting/definição do público alvo.
- Pós decisão: O processo de implementação da política pública rege a forma que esta será trabalhada, uma vez que os agentes que implementam as políticas públicas são os que realmente construirão seu funcionamento, o que pode divergir do plano teórico estabelecido. O caráter de mudança e mutabilidade dos objetivos e das maneiras de implementação é inegável, sendo assim, a etapa de monitoramento e análise das políticas públicas se faz essencial para que haja um acompanhamento e quando necessário uma resposta rápida às inconsistências.

Partindo do modelo presente na teoria do equilíbrio pontuado, onde a agenda governamental é caracterizada entre momentos estáveis e incrementais e mudanças repentinas e profundas (pontuações), Baumgartner e Jones (1993), criam o conceito de *policy image* como forma de explicar a maneira como os problemas públicos são compreendidos e discutidos. A imagem da fome está relacionada ao modo como falamos da fome socialmente e politicamente, conseqüentemente as políticas públicas de combate à fome são formuladas, implementadas e priorizadas - ou não - nas agendas governamentais a partir dessas imagens. (BRASIL e CAPELLA, 2015; CAPELLA, 2006.)

Como forma de operacionalização desses conceitos, prezamos por uma construção referencial que partiu de um diagnóstico quantitativo, onde foram analisados indicadores e dados secundários do município de São Paulo, do território da subprefeitura de Guaianases e de seus respectivos distritos. Indicadores estes presentes em bases de dados abertas e públicas, por exemplo: Registros Administrativos, Mapa da Desigualdade da Cidade de São Paulo, Pesquisa de Orçamentos Familiares, Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Censo IBGE, não se esgotando nesses instrumentos de mensuração. Por fim, prezando por uma abordagem de métodos mistos de pesquisa, foi realizada uma entrevista com roteiro semi-estruturado, com o representante do poder local do território analisado, o subprefeito de Guaianases.

A entrevista durou em torno de 45 minutos, foi realizada de forma presencial, de acordo com a disponibilidade do subprefeito, e foi gravada em áudio para consulta e



sistematização posterior. A abordagem qualitativa possibilita maior liberdade discursiva ao entrevistado, em relação às necessidades e desejos sobre as políticas, serviços e iniciativas relacionadas ao combate à fome. Além disso, a pesquisa qualitativa pode revelar aspectos subjetivos, experiências pessoais e histórias de vida que frequentemente são negligenciados em abordagens quantitativas.

A metodologia de análise dos dados desta pesquisa qualitativa, consistiu, primeiramente, na realização da leitura completa do corpus de análise, que no caso envolve a transcrição da entrevista. Após esta etapa, revisitamos as hipóteses levantadas pela pesquisa, o que serviu como guia para a análise. Em seguida, destacamos trechos do texto considerados relevantes para responder às questões e hipóteses do objeto de pesquisa. Para análises mais aprofundadas o conteúdo da entrevista foi articulado com o referencial teórico instrumentalizado pela pesquisa.

## CAPÍTULO 1. FOME NO BRASIL DO SÉCULO XXI: *POLICY IMAGE* E POLÍTICAS PÚBLICAS

“A fome é amarela e dói muito.”

Carolina Maria de Jesus. Quarto de Despejo. 2004

No Brasil, o fenômeno da fome se faz presente desde a sua constituição enquanto país, experimentando alguns momentos de arrefecimento ou agravamento decorrente de políticas públicas, crises econômicas e outras conjunturas sociais no período. O século XXI, em especial, até aqui, se configura enquanto um dos períodos de maiores alterações estruturais sob a ótica das políticas públicas de combate à fome, tanto no momento em que são implementadas, quanto nos momentos em que se fazem ausentes.

A percepção política atribuída a fome também é variante nesse período, como iremos aprofundar no capítulo, transitando entre uma noção mais ampla do fenômeno enquanto uma manifestação polimórfica, distinguindo-se em intensidades, temporalidades e territorialidades como concebida por Castro (1984) e uma interpretação superficial que só reconhece o fenômeno em suas intensidades mais graves e identificáveis fisicamente, através de indicadores antropométricos.

A partir desta consideração da fome enquanto um fenômeno de características políticas marcado por períodos de estabilidade e mudança, utilizaremos o conceito de *policy image* para entendermos essas pontuações, visto que, a fome mobiliza os dois componentes necessários para o desenvolvimento dessas imagens políticas: informações empíricas e apelo emotivo. O conceito parte da consideração de que a compreensão, discussão e o que sustenta os arranjos institucionais de uma política são a sua imagem, simples e direta, garantindo a comunicação, fundamental para os momentos de pontuações e rápidas mudanças conjunturais (CAPELLA, 2006).

Para que possamos observar as nuances da fome de 2000 à 2023 em comparação com as *policy images*, iremos observar primeiramente o retrato quantitativo da fome neste período, através das mensurações realizadas através da PNAD<sup>1</sup>, POF<sup>2</sup> e VIGISAN<sup>3</sup>. Podemos considerar a série histórica dos dados, visto que, todas estas pesquisas utilizaram a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) de oito perguntas como instrumento. Compreenderemos enquanto fome e risco de fome todos os níveis de insegurança alimentar

---

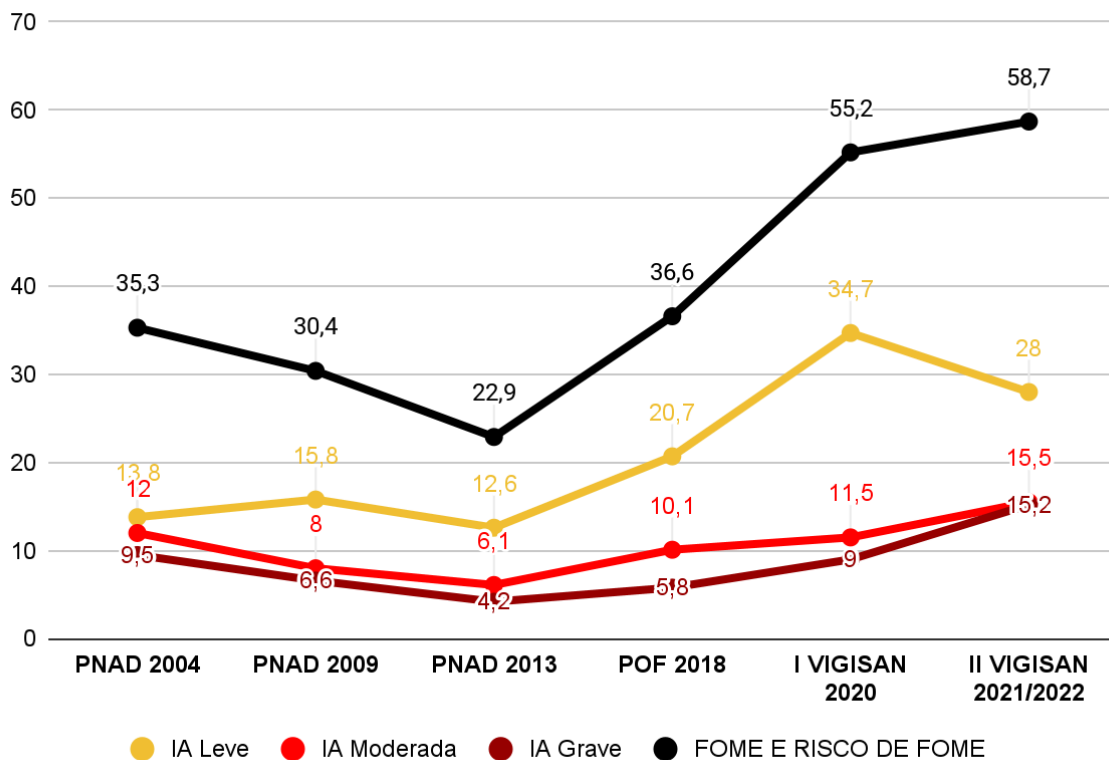
<sup>1</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE.

<sup>2</sup> Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo IBGE.

<sup>3</sup> Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar conduzido pela rede PENSSAN.

presentes na escala, visto que, o termo insegurança alimentar se apresenta enquanto um eufemismo a utilização da palavra fome, esta compreensão difere do que é convencional no Brasil, onde apenas a insegurança alimentar grave é interpretada como fome (RIBEIRO JUNIOR, 2021).

**Gráfico 1. Tendência dos níveis de Insegurança Alimentar no Brasil, 2004 a 2022.**

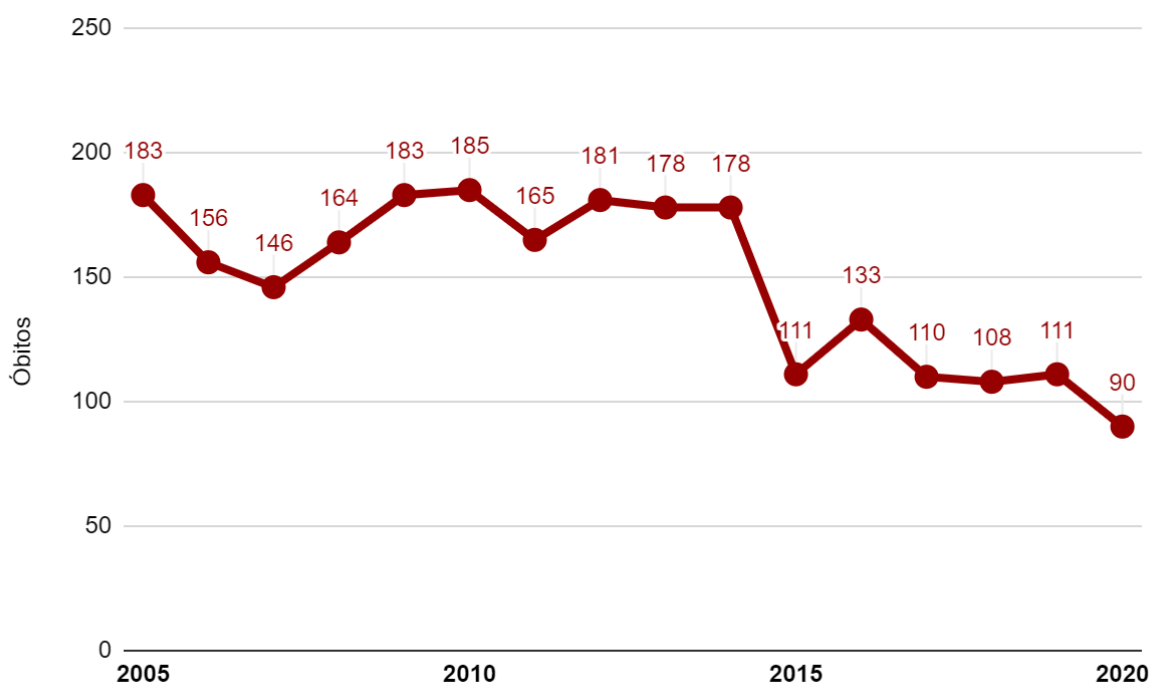


Fonte: PENSSAN, 2022, p. 72. Elaborado pela autora.

Os dados disponíveis não abrangem todo o período analisado neste trabalho, no entanto, explicitam bem os momentos em que a população brasileira experiencia maiores situações de fome em sua vida cotidiana. Em destaque o período de aumento a partir de 2013, onde ocorreu o constante agravamento da insegurança moderada e grave, e diminuição da insegurança leve, entre 2020 e 2022. Na tentativa de estabelecer esta compreensão de que todas as experiências de insegurança alimentar são experiências de fome, foram somados os percentuais de insegurança alimentar em uma única série de dados nomeada “FOME E RISCO DE FOME”, através dessa série conseguimos visualizar o aumento do fenômeno e nos deparamos com o fato de que em 2021-2022, mais da metade (58,7%) da população brasileira experienciava a fome ou o risco à ela.

É inadmissível que existam pessoas em situação de insegurança alimentar, sobretudo, é abominável que milhares de pessoas ainda morram de fome total (desnutrição), no Brasil, todos os anos, em 2020 o número de óbitos por desnutrição foi de 4.650 pessoas<sup>4</sup> (DATASUS). Este cenário em que a forma mais severa do fenômeno da fome, a inanição e a decorrente morte devido a este quadro ocorre, também é retratado na cidade de São Paulo.

**Gráfico 2. Óbitos por desnutrição na Cidade de São Paulo, 2005 a 2020.**



Fonte: Ministério da Saúde, DATASUS.

Este indicador evidencia que a fome profunda também está presente no urbano, longe da imagem construída de que esta só é experienciada nas zonas rurais, nos sertões do país. Além disso, trás para o sudeste e para a cidade de São Paulo, o “centro econômico do país”, uma questão social que por muitos anos foi vinculada apenas ao Norte e Nordeste do Brasil.

Portanto, considerando a fome um fenômeno coletivo e social, que atinge endêmica ou epidêrmicamente a população brasileira, neste capítulo iremos analisar como a problemática foi tratada e representada nos primeiros 23 anos de século XXI. O intuito é realizar um panorama dos principais pontos da agenda governamental e das políticas públicas

<sup>4</sup> Fonte: DATASUS.

desenhadas, observando como o fenômeno da fome é articulado e quais imagens políticas são mobilizadas. Partiremos da perspectiva nacional, através da análise dos discursos de posse dos presidentes eleitos realizados no Congresso Nacional e eventuais falas que sejam relevantes ao contexto, e observaremos o quanto esta reverbera estadual e municipalmente em São Paulo analisando os planos de governo e políticas públicas de combate a fome e/ou a pobreza no estado e no município.

No intuito de estabelecer uma separação empírica entre as agendas governamentais que mobilizam o fenômeno da fome enquanto prioridade das agendas que mobilizam prioritariamente a pobreza, gostaríamos de estabelecer o que consideraremos enquanto pobreza neste trabalho. Reconhecemos o campo e as variadas vertentes de análise da pobreza, no Brasil e no mundo, no entanto, para fins de alinhamento, iremos apenas estabelecer os seguintes pressupostos: pobreza é a privação de capacidades básicas que implica na vulnerabilidade, exclusão, exposição à violência e carência de poder político e cidadania (SCALON, 2011); a fome é um fenômeno decorrente da pobreza, uma vez que o acesso a alimentos é monetário (RIBEIRO JUNIOR, 2015); existe uma perpetuação intergeracional e cíclica da pobreza, sobretudo sob famílias chefiadas por mulheres negras (SABINO, 2019).

Para organizar a análise iremos efetuar os seguintes recortes temporais: 2000 a 2014, 2014 a 2020 e, por fim, 2020 a 2023, que representam períodos de alteração das agendas governamentais em relação ao combate à fome. Os critérios utilizados para definição dos intervalos foram as imagens políticas que marcaram momentos de mudança do posicionamento da fome na agenda governamental nacional brasileira, a partir disso, iremos explorar os seus reflexos na agenda paulista e paulistana.

Sendo assim, tabulamos os governos mandatários do período, para que fosse possível a visualização de suas sobreposições e para visualizarmos quais mandatos são referentes a cada um dos recortes analíticos empreendidos (1.1; 1.2 e 1.3).

**Tabela 1. Linha do Tempo dos Governos Nacionais, Estaduais de SP e Municipais de SP durante o período de 2000 a 2023.**

Anos	Presidentes	Governadores	Prefeitos(as)
2000			Celso Pitta (PSL)
2001	FHC (PSDB)	Mário Covas Jr (PSDB)	
1.1 2002			Marta Suplicy (PT)
2003	Lula (PT)	Geraldo Alckmin (PSDB)	

	2004		
	2005		
	2006		José Serra (PSDB)
	2007		
	2008	José Serra (PSDB)	
	2009		
	2010		Gilberto Kassab (PFL)
	2011		
	2012		
	2013	Dilma Rousseff (PT)	
	2014		Geraldo Alckmin (PSDB)
	2015		Fernando Haddad (PT)
	2016		
1.2	2017	Michel Temer (MDB)	
	2018		João Dória Jr (PSDB)
	2019		
	2020	Bolsonaro (PSL)	João Dória Jr (PSDB)
1.3	2021		Bruno Covas (PSDB)
	2022		Ricardo Nunes (DEM)
	2023	Lula (PT)	Tarcísio de Freitas (Rep)

Fonte: Elaborada pela autora com base em registros administrativos.

Nos subcapítulos daremos maior destaque a conjuntura das políticas de combate à fome nacionais e a dimensão política municipal, visto que, a proteção básica aliada às políticas sociais é competência sumária do município e as coordenações dessas ações de maneira macro são realizadas pela União, através de políticas públicas nacionais. Além disso, analisar o município, dimensão básica da organização social e do poder local, é o mais adequado, visto que, o intuito deste trabalho consiste na análise das implicações na zona administrativa da subprefeitura de Guaianases, composta por dois bairros/distritos Lajeado e Guaianases, do município de São Paulo (DOWBOR, 2016).

Outrossim, na dimensão estadual observamos uma certa linearidade em relação às políticas sociais, sobretudo as de combate à fome, implementadas de maneira residual nos últimos 23 anos. Esta forma de proteção social é característica dos anos 1990 na América

Latina, sobretudo no Brasil, de caráter focalizado e assistencial alinhados às diretrizes do Banco Mundial, representando um Estado de Bem-Estar Social jamais constituído e uma cidadania incompleta (SILVA, 2020). Alguns exemplos dessas políticas estaduais de combate à fome vigentes até os dias de hoje, são: Viva Leite criado em 1999, com o intuito de distribuir leite para crianças entre 6 meses e 5 anos e idosos acima de 60 anos; Bom Prato, restaurante popular criado nos anos 2000 promovendo acesso a alimentação de qualidade a custo acessível; e o Vale Gás, programa de transferência de renda, criado em 2021, para compra de botijões de gás.

Desse modo, cada subcapítulo irá analisar momentos de pontuações em relações as *policy images* da fome no Brasil, sendo estes: 1.1 priorização da fome enquanto questão social nacional; 1.2 a superação do problema da fome a partir da saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU; e 1.3 o retorno do fenômeno à agenda governamental durante a pandemia de covid-19.

## **1.1 PROBLEMA NÚMERO UM: COMBATE À FOME ENQUANTO COMPROMISSO NACIONAL**

Os primeiros dois anos dos anos 2000 para as políticas sociais, ainda sob o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), refletem bem a lógica de enfrentamento à pobreza criada pelo Banco Mundial na década de 1970, onde o foco era a redução da pobreza extrema. Não interessava a redução da pobreza relativa (desigualdade e redistribuição), mas sim da pobreza absoluta (aqueles abaixo da linha da miséria) através de políticas focalizadas, sobretudo, programas de transferência de renda (LAUTIER, 2014).

Além disso, a proteção social era compreendida enquanto um dever cívico, através do Programa Comunidade Solidária (1995), durante os mandatos de FHC, o governo assumia um compromisso suprapartidário e se estabelecia enquanto coordenador das ações dos entes federativos e de organizações da sociedade civil, perante a urgência da questão social. Com o objetivo de erradicar a fome e a pobreza, o programa se tornou um marco da política social brasileira, substituindo a ideia assistencial pela de garantia de direitos básicos, no entanto, ainda de forma focalizada.

Em seu discurso de posse, já no segundo mandato (1999), FHC dá o tom de continuidade a essa agenda governamental para as políticas sociais:

*“Estamos **combatendo a desigualdade com a estabilidade da economia** e com a melhoria da qualidade da educação pública, de modo a proporcionar aos desfavorecidos a oportunidade que nunca tiveram.”*(CARDOSO, 1999. Acervo. Biblioteca da Presidência)

Ressaltando a política econômica através da palavra “estabilidade”, FHC aponta para a geração do real e para os mercados externos que as políticas de compensação as desigualdades serão continuadas de maneira direcionada aos “desfavorecidos”, racionalizando os “gastos” públicos de maneira efetiva, defendendo o Estado mínimo e com apoio da sociedade civil e dos institutos sociais de capital privado. Desse modo, o tom e a *policy image* mobilizada durante os mandatos do FHC, faziam referência muito mais ao fenômeno da pobreza do que ao da fome, sendo assim ainda não refletia uma pontuação, mas uma continuidade, um certo equilíbrio político alinhado às recomendações do Banco Mundial na época.

Na cidade de São Paulo, sob o mandato da prefeita Marta Suplicy, a administração pública foi descentralizada através da criação das subprefeituras o que deslocou o poder local das regiões, das antigas administrações regionais, para determinados conjuntos de bairros/distritos sob a administração de determinada subprefeitura. Além disso, as políticas sociais, passaram a ser orientadas através dos Mapas de Exclusão e Inclusão Social, que possibilitaram o melhor direcionamento dos programas (Ex: Centros Educacionais Unificados - CEUs), assim como, uma avaliação do impacto gerado pela implementação das políticas sociais. Apesar dos avanços em relação às políticas sociais, a questão da fome ainda era pouco mobilizada e não figurava na agenda governamental de forma prioritária.

**Figura 2. Frame da reportagem “Fome mata 300 crianças por dia no Brasil”.**





Fonte: Jornal Nacional, Frame da reportagem “Fome mata 300 crianças por dia no Brasil”, 2001.

O grande momento de pontuação em relação a *policy image* da fome de forma nacional se inicia em 2003, a partir do discurso de posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), onde a partir da crítica ao modelo econômico neoliberal e das políticas sociais que dele se desdobravam, Lula estabelece a questão da fome enquanto prioridade na agenda governamental de seu primeiro mandato.

*“Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, **defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero.** Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. **Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país.**”* (SILVA, 2003. Acervo. Biblioteca da Presidência)

A partir deste momento, as políticas públicas de combate à fome passam a ser estruturadas de maneira consistente pela federação (modelo *top down*), através da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) - depois transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome -, da estruturação do Programa Fome Zero e da promulgação da LOSAN<sup>5</sup>, criando-se assim, pela primeira vez um arcabouço institucional em prol da erradicação da fome.

A LOSAN instituiu um marco legal de compreensão da fome para além da sua forma total, restabelecendo a alimentação enquanto direito, a lei traz consigo os conceitos de segurança e soberania alimentar, definindo assim que para além de garantir a ingestão de certa quantidade de calorias, combater a fome está em implementar soluções que promovam a alimentação adequada em prol da saúde dos cidadãos e alinhadas aos seus modos de produção e consumo alimentar (LEÃO, 2012).

O Programa Fome Zero, colocava a fome enquanto questão social principal e o combate a pobreza era uma das estratégias de erradicação do fenômeno, dentro do leque de

---

<sup>5</sup> Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006).

políticas organizadas de forma transversal a partir do programa. Adotando o enfoque da “vulnerabilidade à fome” ou da “exposição à insegurança alimentar e nutricional” medida pelo nível de renda, o Fome Zero estimou seu público potencial em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total do país em 2003). A política que obteve o maior destaque foi o Programa Bolsa Família (PBF), que posteriormente viria a se desvincular do programa enquanto estratégia independente. O PBF superou os problemas de articulação federativa presentes nas políticas de assistência social passadas, através da unificação dos programas setoriais de transferência de renda até então existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), da adoção da Caixa Econômica Federal como órgão operador e pagador e da consolidação do Cadastro Único dos Programas Sociais.

Neste período, todos os governos estaduais aderiram ao compromisso nacional de combate a fome, integrando-se ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela LOSAN em 2006, composto pelas Câmaras Interministeriais (ou intersetoriais) de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Nos municípios esta aderência foi mais tímida, em São Paulo a aderência ao SISAN e suas diretrizes ocorreram apenas durante a prefeitura de Fernando Haddad (2013-2016).

Nos governos federais subsequentes, segundo mandato de Lula e primeiro mandato de Dilma, era notável a continuidade das políticas de combate a fome, mantendo assim a *policy image* da fome enquanto prioridade nacional, o tom de apelo era vinculado a situação de miséria dos brasileiros que experienciavam a fome e a imagem mobilizada era de permanência do fenômeno:

“O Brasil ainda é igual, infelizmente, na permanência de injustiças contra as camadas mais pobres. Porém é diferente, para melhor, na erradicação da fome, na diminuição da desigualdade e do desemprego.”(SILVA, 2007. Acervo. Biblioteca da Presidência)

“Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula, mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso País e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido. **Não vou descansar enquanto houver brasileiro sem alimento na mesa,** enquanto houver famílias no desalento das ruas, enquanto houver crianças pobres abandonadas à própria sorte!” (ROUSSEFF, 2011. Acervo. Biblioteca da Presidência)

No entanto, podemos observar que no discurso do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, a narrativa de combate a pobreza volta a se sobressair sobre a pauta da fome, alinhada às pautas educacionais e de inclusão produtiva, o discurso já sinaliza o início da narrativa de superação da questão da fome e substituição pela pauta econômica de combate a miséria, também vinculadas ao slogan do governo “*País rico é país sem pobreza*”. O Plano Brasil sem Miséria desarticula o Programa Fome Zero e integra o Programa Bolsa Família, sua principal política, de maior capilaridade, dentro de suas políticas públicas. Sinalizando assim a proximidade de um outro momento de pontuação que alteraria a imagem atribuída à fome nos últimos anos.

Por fim, cabe aqui ressaltar que, apesar deste período ter representado grandes avanços nacionais em relação ao combate à fome e garantia da segurança alimentar, a política de maior destaque e maior impacto, o Programa Bolsa Família, seguiu sendo um programa de transferência de renda condicional. Este fato demonstra que apesar de ser um momento de mudanças profundas e pontuação em relação a *policy image* da fome, as soluções estabelecidas e implementadas continuam seguindo os modelos de gerenciamento da pobreza estabelecidos pelo Banco Mundial. Mudanças estruturais e sistêmicas não foram promovidas, a reforma agrária citada por Lula em seu discurso de posse, segue sendo uma imagem meramente discursiva e não realizada.

## **1.2 TAPANDO A FOME COM A PENEIRA: SAÍDA DO BRASIL DO MAPA DA FOME DA ONU**

Em 2014, ano eleitoral, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) anuncia a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU, a partir deste fato, a *policy image* que passa a ser mobilizada ao redor do fenômeno é a de superação. No entanto, o fato de não configurar mais no mapa não significa a superação da fome, visto que, o critério para saída está relacionado ao Indicador de Prevalência de Desnutrição, utilizado pela FAO desde 1974, o indicador considera apenas a ingestão de calorias por pessoa, considerando um estilo de vida sedentário e utiliza 12 meses enquanto tempo de referência para a mensuração, o que por si já demonstra o quanto a fome é considerada apenas em sua forma mais agravada, sendo ocultada e subdimensionada (RIBEIRO JUNIOR, 2021).

Segundo, o Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo, publicado pela FAO em 2014, menos que 5% da população brasileira apresentou prevalência de subalimentação/desnutrição nos últimos 12 meses, neste período, 5% da população eram

aproximadamente 9 milhões de pessoas em situação de fome segundo os critérios adotados pela FAO, mesmo assim, a narrativa de superação à fome era adotada e enfatizada. Além disso, como indicam os dados do IBGE trabalhados acima, em 2013 aproximadamente 10% da população estava em situação de fome (insegurança alimentar moderada e grave).

Neste cenário, o governo federal começa a veicular peças midiáticas que reforçam esta imagem da fome enquanto um problema do passado:

**Figura 3. Imagem de governo anunciando a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU.**



Fonte: Reprodução Planalto.gov.

Gostaríamos de ponderar por aqui que a redução da população que experienciava o fenômeno da fome é um fato ímpar e que deve ser comemorado, no entanto, o que estamos analisando de forma crítica neste trabalho é a forma como a questão da fome passa a ter a imagem de solução construída no imaginário público e na agenda governamental, sendo assim, perde força enquanto pauta no processo de *agenda setting*, pré decisório a formulação de políticas públicas. Afinal, é necessário se construir o problema público para que se possa pensar na solução, e é neste ponto que as *policy images* apoiam as narrativas políticas (BRASIL e CAPELLA, 2015).

É possível notarmos, no discurso de posse da presidenta Dilma em seu segundo mandato (2015), esta mudança discursiva, sobretudo na diminuição de citação do termo “Fome” (citado apenas 1 vez) e de afirmação de superação da extrema pobreza, muito aliado ao tom econômico que estava sendo adotado:

*“A partir do extraordinário trabalho iniciado pelo governo do presidente Lula, continuado por nós, temos hoje a primeira geração de brasileiros que não vivenciou a*

*tragédia da fome. (...) Queridos brasileiros e brasileiras, em meu primeiro mandato, o Brasil alcançou um feito histórico: **superamos a extrema pobreza**. Mas, como eu disse - e sei que é a convicção e a expectativa de todos os brasileiros -, o fim da miséria é apenas um começo.”* (ROUSSEF, 2015. Acervo. Biblioteca da Presidência)

A mudança de holofote é refletida no slogan “*Brasil, Pátria Educadora*” e é notável o tom emotivo associado ao debate e as políticas anticorrupção, o que já apontava para um cenário de instabilidade política decorrente das jornadas de 2013. Em agosto de 2016, a presidenta Dilma é retirada do cargo, através de um golpe de estado, assume então, seu vice Michel Temer, que em discurso à nação, sinaliza, na contramão das continuidades desde 2002, a defesa do Estado mínimo através de medidas que visariam enxugar os gastos das políticas sociais, de educação e saúde, assim como, reforça enquanto prioridade o foco econômico.

*“O governo é como a sua família. Se estiver endividada, precisa diminuir despesas para pagar as dívidas. Por isso, uma de nossas primeiras providências foi **impor limite para os gastos públicos**. Encaminhamos ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional com **teto para as despesas públicas**. Nosso lema é gastar apenas o dinheiro que se arrecada.”* (TEMER, 2016. G1)

A emenda constitucional 55/2016, popularmente conhecida como PEC do teto dos gastos públicos, foi promulgada em dezembro de 2016 e apontava para um velho-novo direcionamento nacional de diminuição dos investimentos em políticas de garantia de direitos básicos e proteção social, que foi mantida até 2023. A emenda instituiu um novo regime fiscal para a seguridade social da União e para o orçamento fiscal, congelava os gastos públicos estabelecendo o limite que é referente ao gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação, o que configura uma margem negativa para o crescimento dos investimentos públicos na saúde, educação e áreas sociais para todos os entes federativos.

Neste cenário, o Estado de São Paulo manteve suas políticas de proteção social de caráter assistencial e focalizados, inclusive as que eram voltadas ao combate à fome, como as citadas anteriormente, Bom Prato e Viva Leite não avançando em relação à pauta e reforçando o aspecto contínuo de suas políticas. Apesar dos momentos de pontuação em relação à agenda governamental nacional e as *policy images* da fome, São Paulo se mantém em equilíbrio constante, não apresentando momentos de ruptura política ou grandes

mudanças. Este ponto pode ser associado ao domínio do PSDB no estado, que esteve em posição eleita até 2022.

Neste período, a grande mudança em relação às políticas de combate à fome, dentro dos recortes analisados por este trabalho, estão na cidade de São Paulo. Sob a governança de Fernando Haddad, o prefeito estabelece os componentes municipais relacionados ao SISAN, regulamenta o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) do município, além disso, instituiu a primeira Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da Cidade, que se desdobrou em um Plano Municipal. Este plano articula diversas políticas setoriais que iam desde o combate à fome, redução da pobreza, inclusão produtiva e gestão da aquisição e distribuição dos alimentos no município. Apesar disso, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi instituído em 2016, último ano do mandato do prefeito que não se reelegeu, sendo assim, o plano não foi executado, visto que previa ações a partir de 2016 até 2020, com exceção das caracterizadas enquanto permanentes.

Em 2017, a prefeitura de São Paulo foi então assumida por João Dória Jr, que além de descontinuar os avanços em relação às políticas públicas de combate à fome na cidade, apresentou como alternativa ao combate à fome a “Farinata”. Apelidada de ração humana, a distribuição da farinata - composto industrializado formado a partir de alimentos próximos a data de vencimento e/ou descarte - estava prevista como estratégia do Programa Alimento para Todos, lançado em outubro de 2017. O intuito do prefeito era vincular a distribuição do composto às iniciativas da assistência social que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e também associar à merenda escolar, enquanto reforço alimentar. A política foi duramente criticada e denunciada, o PL foi retirado da Assembleia Legislativa de São Paulo, sofreu críticas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), Conselho Regional de Nutricionistas, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), entre outros (Câmara Municipal de São Paulo, 2017). Neste cenário, o prefeito desistiu da política, mas deixou claro seu posicionamento em relação ao combate à fome no município.

**Figura 4. Prefeito João Dória Jr segurando um frasco de Farinata.**



Fonte: CartaCapital, 2017.

No plano nacional, o debate anti corrupção vira a prioridade da nação e nessa conjuntura Jair Messias Bolsonaro é eleito presidente. Em 2019, em seu discurso de posse o ex-presidente Bolsonaro, anunciava a manutenção do teto de gastos e reforçava a questão meritocrática como tom governamental, atribuindo aos direitos fundamentais uma alcunha de “benefício” dos brasileiros que merecem:

*“Daqui em diante, nos pautaremos pela vontade soberana daqueles brasileiros: que querem boas escolas, capazes de preparar seus filhos para o mercado de trabalho e não para a militância política; que sonham com a liberdade de ir e vir, sem serem vitimados pelo crime; que desejam conquistar, pelo mérito, bons empregos e sustentar com dignidade suas famílias; que exigem saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico, em respeito aos direitos e garantias fundamentais da nossa Constituição.” (BOLSONARO 2019. Acervo. Biblioteca da Presidência)*

Bolsonaro trás em suas colocações a ideia de cidadania concedida, contida na gênese da construção da cidadania brasileira, presente em nossa cultura política, onde é atribuída a visão deturpada de dádiva aos direitos humanos fundamentais, que soando repetitivo, são de direito (SALES, 1994). Nesta conjuntura, em 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), anuncia que o surto do vírus SARS-COV 2 se constituía enquanto uma emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, é deflagrada a crise sanitária e

junto com ela outras crises socioeconômicas foram agravadas e insurgiram, dentre elas a questão da fome (UNA-SUS, 2020).

### 1.3 RESTOS DE CARNES E OSSOS: PANDEMIA E A “VOLTA” DA FOME

O fenômeno da fome, contínuo em todos esses anos posteriores, vinha sofrendo um aumento após 2013<sup>6</sup>, logo após a saída do país do Mapa da Fome, mensurado pela POF 2018 a insegurança alimentar leve, moderada e grave já apresentava percentuais piores do que os da POF 2013. No entanto, apesar da constância da fome enquanto questão social, a mesma só retorna aos holofotes e a agenda governamental em 2020, a partir do agravamento ocasionado pela crise econômica decorrente do período pandêmico.

Neste contexto, uma imagem ficou famosa e estabeleceu o tom da *policy image* da fome neste período, marcando um novo momento de pontuação institucional. A imagem de pessoas em todo o país em busca de ossos, restos de carnes, comidas fora do prazo de validade e/ou estragadas, trouxe a fome de volta para a prioridade nacional. No entanto, desta vez, a prioridade nacional era apenas da opinião pública, não era refletida na agenda governamental nacional e possuía apenas algumas ações pontuais a nível estadual e municipal.

**Figura 5. População disputa ossos e restos de carne no Rio de Janeiro.**



Fonte: Domingos Peixoto - 28.set.2021/Agência O Globo.

---

<sup>6</sup> Não há como precisar o momento exato de aumento dos indicadores de insegurança alimentar, no entanto, como a referência que temos no período são a POF 2013 e POF 2018, iremos entender que este aumento ocorreu neste intervalo de 5 anos.



Ao longo do processo de agravamento da insegurança alimentar no período pandêmico o presidente Bolsonaro e alguns de seus Ministros foram a público negar a existência da questão social, afirmações como: "*Fome no Brasil? Fome para valer, não existe da forma como é falado*"(Trecho rádio Jovem Pan, Programa Pânico, 2022), eram comuns em meio a veiculação de dados da I VIGISAN, com o intuito de criar uma cortina de fumaça.

Em perspectiva municipal, em 2020, a partir da eleição para a prefeitura e com a vitória da chapa do PSDB de Bruno Covas e Ricardo Nunes, atual gestão da cidade de São Paulo, analisamos o programa de metas de governo para compreendermos como a questão da fome foi representada. No programa de metas previstas para os anos de 2021 a 2024, a fome é citada como fenômeno consequente e desvelado pela pandemia. Fome e insegurança alimentar são citadas duas vezes e em conjunto, respectivamente na Meta 01 "*Atender 1.700.000 pessoas em programas de transferência de renda e/ou apoio nutricional*", alinhadas ao ODS<sup>7</sup> 1 de Erradicação da Pobreza e ODS 2 de Fome Zero e Agricultura Sustentável. Dentre as ações estavam previstas ações provisórias através de renda básica emergencial e de caráter permanente através de programas focalizados de transferência de renda condicionados e do programa Leve Leite (iniciativa municipal similar ao programa estadual Viva Leite). Durante o mandato, a prefeitura implementou e coordenou a ação Cidade Solidária que em parceria com organizações da sociedade civil realizava a entrega de cestas básicas para populações em vulnerabilidade social, o programa se tornou uma política permanente sendo regulamentado no ano de 2023.

No Estado, a continuidade de políticas residuais foi mantida durante a pandemia, sob a gestão de João Dória Jr, observamos a articulação do KitMerenda oferecido às famílias dos estudantes matriculados na rede pública estadual, que consistia na distribuição de cestas de alimentos, em sua maioria industrializados. A alteração no período foi apenas em relação ao poder político com a eleição de Tarcísio de Freitas (Rep), que assume em 2023 e reafirma através da adesão ao movimento suprapartidário de Pacto Contra Fome a continuidade das políticas de combate à fome e alimentação residuais estabelecidas no Estado, e já citadas anteriormente neste trabalho.

Nacionalmente, após a terceira eleição do presidente Lula em uma conjuntura de abalo das instituições democráticas e crises políticas, em resposta ao agravamento da questão da fome e sua volta à agenda governamental, Lula em seu discurso de posse em 2023, afirma:

---

<sup>7</sup> Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

*“Disse, naquela ocasião [primeira posse], que a missão de minha vida estaria cumprida quando cada brasileiro e brasileira pudesse fazer três refeições por dia. (...)Ter de repetir este compromisso no dia de hoje – **diante do avanço da miséria e do regresso da fome, que havíamos superado** – é o mais grave sintoma da devastação que se impôs ao país nos anos recentes. (...)Assim fiz porque **não seria justo nem correto pedir paciência a quem tem fome. Nenhuma nação se ergueu nem poderá se erguer sobre a miséria de seu povo.**” (SILVA, 2023. Acervo. Biblioteca da Presidência)*

Este trecho explicita o posicionamento da fome enquanto questão social prioritária, no entanto, diferente dos outros discursos de posse do Presidente Lula, neste percebemos forte tom de reafirmação dos valores democráticos e de aceno internacional em relação às questões ambientais. Esta nova imagem vem sendo articulada e implementada no atual mandato, para tanto, é importante ressaltarmos o retorno do “Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome”, do CONSEA e o fato de que uma das primeiras situações de emergência social que o governo precisou agir foi a situação da fome dentro do território do povo indígena Yanomami, que intersecciona as pautas principais abordadas pelo presidente em seu discurso.

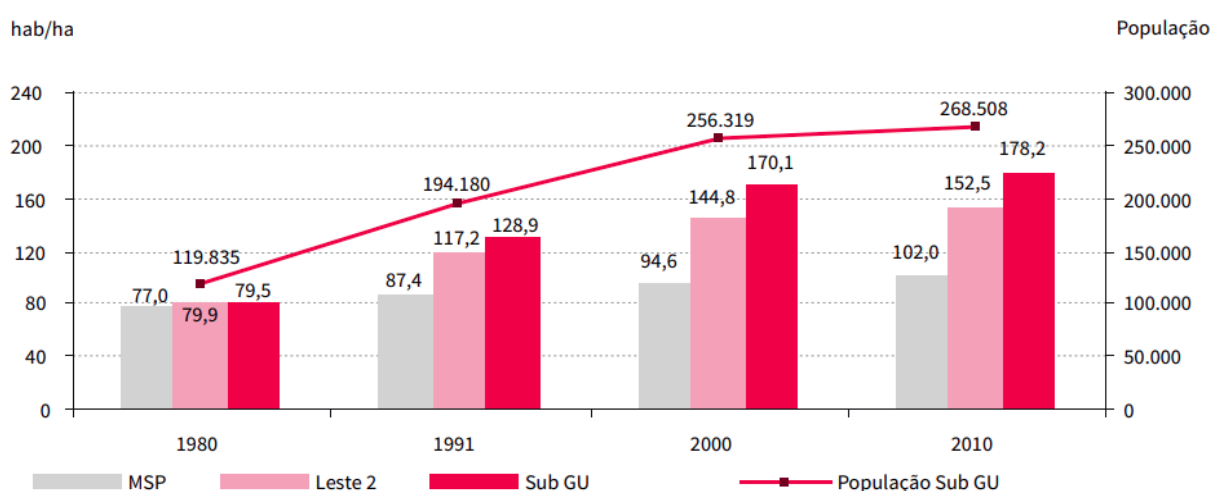
## CAPÍTULO 2. GUAIANASES: NO EXTREMO LESTE DA ZONA LESTE

*“E lá em casa as paredes eram de madeira  
Lembro como se fosse agora quando abri a geladeira  
Não tinha nada pra comer e a barriga vazia  
Acho que posso conseguir aguentar por mais alguns dias”*  
**Mc Daleste. Minha história, 2012.**

A partir do panorama político, sobre as *policy images* atribuídas ao fenômeno da fome nos últimos 23 anos, construído no capítulo anterior iremos articular as questões conjunturais com a realidade diagnóstica da subprefeitura de Guaianases. Retomando os pressupostos estabelecidos, iremos explorar dados socioeconômicos, tendo em vista que a fome é desdobramento direto das condições de pobreza.

O extremo leste da cidade de São Paulo, sendo uma área periférica, é historicamente um território de vulnerabilidades sociais, a urbanização da zona leste, em especial de Guaianases, ocorreu a partir de 1910 com a chegada dos imigrantes europeus e em 1920 através do processo de migração de nordestinos para São Paulo. No período entre as décadas de 1980 e 2000, o território que hoje compõem a Subprefeitura de Guaianases, seguindo o padrão de urbanização periférica relacionado à expansão metropolitana de São Paulo, experimentou um notável aumento da sua população.

**Figura 6. População total e densidade demográfica, 1980 a 2010.**



Legenda: MSP: Município de São Paulo; Leste 2: microrregião da zona leste de São Paulo; Sub GU: Subprefeitura de Guaianases.

Fonte: IBGE - Censos 1980, 1991, 2000 e 2010. Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras. Quadro Analítico de Guaianases, 2016.

Nesse intervalo de tempo, a região teve um acréscimo de aproximadamente 137.000 habitantes, com taxas anuais de crescimento populacional cerca de 3,5 vezes superiores à média municipal.

Entre a década de 80 e os anos 2000, a densidade populacional da subprefeitura de Guaianases mais do que dobrou, indo de 79 hab/ha para 170 hab/ha. Entretanto, entre os anos 2000 e 2010, podemos observar uma tendência de estabilização no crescimento populacional do território em comparação ao boom dos anos anteriores. De acordo com o IBGE, em 2010, a população de Guaianases atingiu o número de 268 mil habitantes, e a densidade demográfica foi de 178 hab/ha, maior que a densidade do município de São Paulo e da Zona Leste, o que a colocou entre as subprefeituras mais densamente povoadas do município, especialmente devido ao distrito de Lajeado.

A estrada de ferro, que viria a ser a estação de trem de Guaianases, foi um estímulo ao processo de urbanização do território, no entanto, a baixa remuneração dos imigrantes e migrantes que adensaram a área contribuíram para o caráter de urbanização desordenada e fundamentado na autoconstrução. De partida, as condições socioeconômicas e a ocupação irregular e não planejada do território, em especial nas áreas consideradas de risco, marcam questões que diretamente influenciam a qualidade de vida da população (Prefeitura da Cidade de São Paulo. Subprefeitura de Guaianases.).

Somando-se a este fato, o território apresenta o terceiro menor IDH<sup>8</sup> (0,701) dentre as subprefeituras de São Paulo, ficando atrás apenas das subprefeituras de Parelheiros (Zona Sul) e Cidade Tiradentes (Zona Leste). O que aponta, mesmo que de forma superficial e insuficiente, considerando as críticas atreladas ao IDH municipal, o baixo desenvolvimento social do território.

Podemos verificar a perpetuação dessas características de vulnerabilidade através da comparação entre as três edições dos mapas da exclusão/inclusão social (MEIS) da cidade de São Paulo, que analisam as informações censitárias dos distritos da metrópole historicamente desde o Censo Populacional realizado pelo IBGE em 1991, e apontam a perpetuação de

---

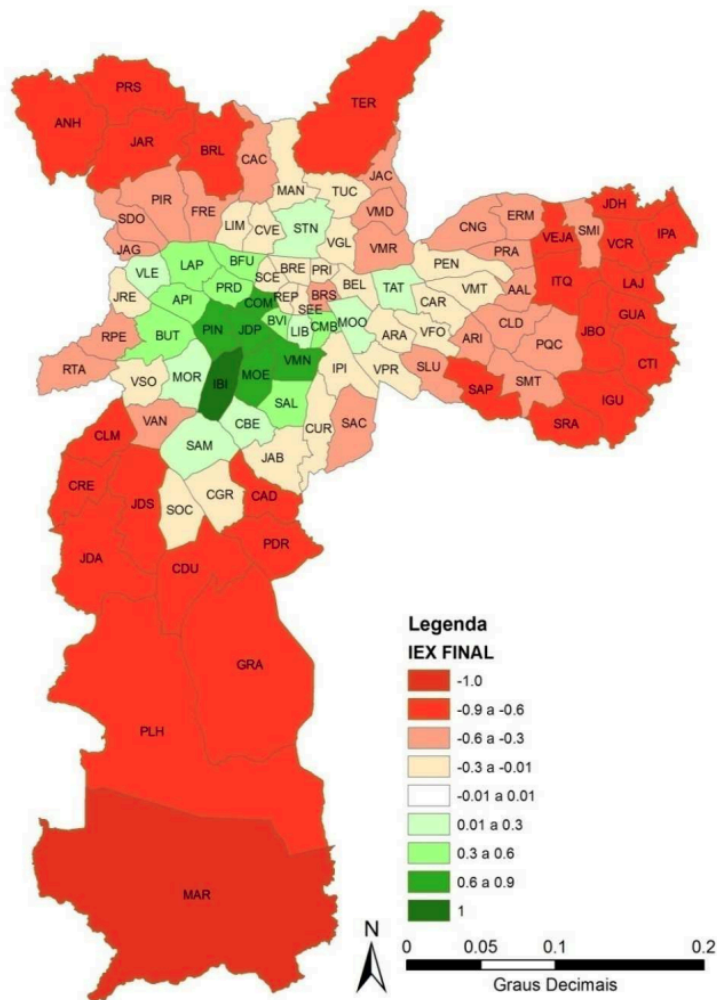
<sup>8</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Fonte: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>

alguns territórios enquanto zonas de exclusão social, sendo um destes o território da subprefeitura de Guaianases.

Os MEIS são um instrumento cartográfico que possibilitam a visualização dos dados da cidade de São Paulo para além da média municipal, de maneira intraurbana, estabelece uma metodologia de análise da incidência de desigualdades econômicas e sociais entre os territórios de uma cidade. Os mapas de exclusão/inclusão são considerados um marco histórico da formulação das políticas sociais de São Paulo, sendo a primeira iniciativa que propôs um olhar desagregado para os bairros/distritos (SPOSATI, et. al. 2013.).

A seguir podemos observar a terceira edição do MEIS:

**Figura 7. Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo - III. 2013.**



Fonte: SPOSATI, et. al. 2013.

Podemos observar na imagem acima os distritos de Guaianases e Lajeado em vermelho escuro, no lado direito do mapa (LAJ e GUA), sendo identificados enquanto territórios de alta taxa de exclusão social com base nos dados censitários de 2010. Os MEIS constroem índices territorializados que analisam as seguintes dimensões: Equidade; Autonomia; Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida. O território da subprefeitura de Guaianases configura entre os graus de média ou alta exclusão em todos, nas diversas variáveis mobilizadas. Dentre os 96 distritos da cidade de São Paulo, Lajeado e Guaianases, são respectivamente classificados em 6° e 23° de acordo com a escala de desigualdade do índice de exclusão ( SPOSATI, et. al. 2013).

**Figura 8. Índice de Exclusão Social – IEX 2010**

distrito	IEX EQUIDADE	IEX AUTONOMIA	IEX QUALIDADE DE VIDA	IEX DESENVOLVIMENTO HUMANO	Soma IEXs	IEX FINAL
1 Marsilac	-1,00	-1,00	-1,00	-0,68	-3,68	-1,00
2 Grajaú	-0,76	-0,94	-0,74	-0,96	-3,40	-0,93
3 Parelheiros	-0,95	-0,96	-0,62	-0,87	-3,40	-0,92
4 Jardim Angela	-0,74	-0,96	-0,69	-1,00	-3,39	-0,92
5 Iguatemi	-0,88	-0,93	-0,59	-0,84	-3,24	-0,88
6 Lajeado	-0,71	-0,96	-0,62	-0,87	-3,16	-0,86
7 Jardim Helena	-0,88	-0,94	-0,59	-0,66	-3,06	-0,83
8 Pedreira	-0,76	-0,88	-0,70	-0,60	-2,95	-0,80
9 São Rafael	-0,72	-0,92	-0,60	-0,69	-2,93	-0,80
10 Itaim Paulista	-0,76	-0,88	-0,59	-0,70	-2,93	-0,80
11 Capão Redondo	-0,71	-0,82	-0,60	-0,77	-2,90	-0,79
12 Brasilândia	-0,67	-0,92	-0,64	-0,65	-2,88	-0,78
13 Anhanguera	-0,82	-0,83	-0,54	-0,57	-2,76	-0,75
14 Jaraguá	-0,76	-0,79	-0,61	-0,59	-2,74	-0,75
15 Perus	-0,61	-0,89	-0,60	-0,61	-2,71	-0,74
16 Tremembé	-0,72	-0,70	-0,59	-0,65	-2,66	-0,72
17 Cidade Ademar	-0,72	-0,79	-0,58	-0,53	-2,61	-0,71
18 Vila Jacuí	-0,71	-0,85	-0,56	-0,48	-2,59	-0,70
19 Jardim São Luís	-0,60	-0,71	-0,48	-0,76	-2,55	-0,70
20 Vila Curuçã	-0,64	-0,88	-0,51	-0,47	-2,51	-0,68
21 Sapopemba	-0,63	-0,85	-0,54	-0,46	-2,48	-0,68
22 Campo Limpo	-0,57	-0,74	-0,48	-0,67	-2,47	-0,67
23 Guaianazes	-0,45	-0,88	-0,50	-0,60	-2,43	-0,66
24 Cidade Tiradentes	-0,04	-0,98	-0,65	-0,69	-2,35	-0,64
25 Cidade Dutra	-0,56	-0,70	-0,57	-0,40	-2,24	-0,61

Fonte: SPOSATI, et. al. 2013.

Segundo, Aldaíza Sposati, a visualização da cidade de São Paulo em pedaços possibilita com que a realidade social e o movimento territorial adentrem os debates de políticas públicas e as agendas governamentais. A partir disso, a formulação metodológica de

uma imagem da exclusão social em São Paulo, materializa a *policy image* da desigualdade dentro deste território. A partir desta demarcação apontada pelos MEIS, o processo de *agenda-setting* governamental da cidade de São Paulo avança na formulação e implementação de políticas sociais com o intuito de reduzir as desigualdades deflagradas (BRASIL e CAPELLA, 2015).

Desse modo, as políticas públicas de combate à fome, objeto deste trabalho, fazem parte do que a literatura convencionou enquanto políticas sociais, visto que, estas têm como intuito a equalização da desigualdade estruturante do capitalismo. As desigualdades sociais e a fome são fenômenos intrinsecamente relacionados à experiência diária da pobreza (YAZBEK, 2012). Portanto, ao analisarmos o fenômeno da fome em Guaianases estamos adentrando as desigualdades e exclusões do território.

Além disso, devemos reconhecer a importância e a leitura que os MEIS possibilitaram sobre os territórios da cidade de São Paulo, no entanto, é necessário pontuar que analisar a dinâmica censitária não é suficiente, é necessário estudar os distritos com certa proximidade. A partir disso, iremos destrinchar o cenário de escassez, imprevisibilidade e informalidade apresentado à população de Guaianases através de um diagnóstico social e econômico do território. Iremos estabelecer um paralelo com os cenários que são atravessados pelas experiências de gestão e evolução da fome, individuais e domésticas, decorrentes do não acesso a renda ou insuficiência orçamentária (RADIMER, et al. 1992).

## 2.1 DIAGNÓSTICO DO TERRITÓRIO

Considerando aspectos populacionais, Guaianases e Lajeado são bairros periféricos com densidade demográfica de 15.085 hab/km<sup>2</sup> e mais de 268 mil habitantes<sup>9</sup>, representando 2,4% da população total do município de São Paulo. O perfil identitário da população corresponde a 53,9% de pretos e pardos, 51,5% de mulheres e 46,6% da população é considerada jovem.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Fonte: Censo IBGE, 2010.

<sup>10</sup> Fonte: Sistema Seade de projeções populacionais, 2022.

**Figura 9. Território da Subprefeitura de Guaianases.**



Fonte: Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras. Quadro Analítico de Guaianases, 2016.

O desenvolvimento econômico do território apresenta baixíssimo nível de atividade econômica em seus dois distritos, Guaianases e Lajeado, sua participação em relação aos empregos formais representa cerca de 0,5% do total da cidade de São Paulo, enquanto a população da subprefeitura representa 2,4% dos habitantes da cidade<sup>11</sup>. As taxas de empregos formais por habitante e por hectare correspondem ambas ao percentual de 0,05, são muito baixas, visto que, Guaianases é um dos territórios de maior densidade populacional da cidade. As atividades predominantes são comércio varejista (35% dos empregos), atividades técnico-administrativas (23%), alojamento e alimentação (14%) e construção civil (10%).<sup>12</sup> A subprefeitura apresenta o quarto pior nível de participação da população nos rendimentos do município, menos de um salário mínimo de renda domiciliar mensal per capita<sup>13</sup>. O território é marcado por um processo de urbanização característico de áreas periféricas, que desacompanhado de infraestrutura impacta o território desde sua origem, atualmente 14% dos domicílios estão localizados em favelas<sup>14</sup> e mais de 2.700 moradores habitam áreas

<sup>11</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2016.

<sup>12</sup> Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego - Rais, 2012.

<sup>13</sup> Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2010

<sup>14</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), 2010.



consideradas em situação de risco.<sup>15</sup> Em 2010 o percentual de condição de inadequação domiciliar era de 13,3 na subprefeitura de Guaianases, quase o dobro da cidade (7,9), o que significa que 1,3 em cada 10 domicílios possuem mais de 3 moradores por dormitório.<sup>16</sup> Soma-se a este cenário o índice de espaço residencial que demonstra que enquanto em guaianases a área construída por habitante é de 9,7m<sup>2</sup>/hab na cidade de São Paulo este índice mais que duplica para 25,5 m<sup>2</sup>/hab.<sup>17</sup>

Em relação à questão social, parte considerável da população de Guaianases encontra-se em uma condição de vulnerabilidade social alta ou muito alta. O território enfrenta uma demanda significativa por serviços de assistência social, sendo que a quantidade de pessoas registradas em todas as faixas etárias supera consideravelmente a capacidade de atendimento dos equipamentos atualmente disponíveis. Estes equipamentos conseguem prestar assistência a apenas 6,5% das crianças e adolescentes cadastrados, 6,0% dos jovens e 9,1% dos idosos.<sup>18</sup>

Guaianases em comparação com o município de São Paulo e as demais subprefeituras que compõem a região da Zona Leste da cidade se destaca entre uma das áreas administrativas que apresentam piores resultados entre indicadores de formalização de trabalho, expectativa de vida e mobilidade. Todos estes apontam para a vulnerabilidade social do território, assim como, também evidenciam o fenômeno da fome, visto que, a alimentação está diretamente relacionada às condições econômicas que impossibilitam o acesso a comida e afetam a longevidade dessa população, *“grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias”* (CASTRO, 1984).

---

<sup>15</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), 2010.

<sup>16</sup> Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2010

<sup>17</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico / TPCL, 2010.

<sup>18</sup> Fonte: SMADS/ Cops; CadÚnico, Julho 2014; Rede de Atendimento SMADS, Dezembro 2014.

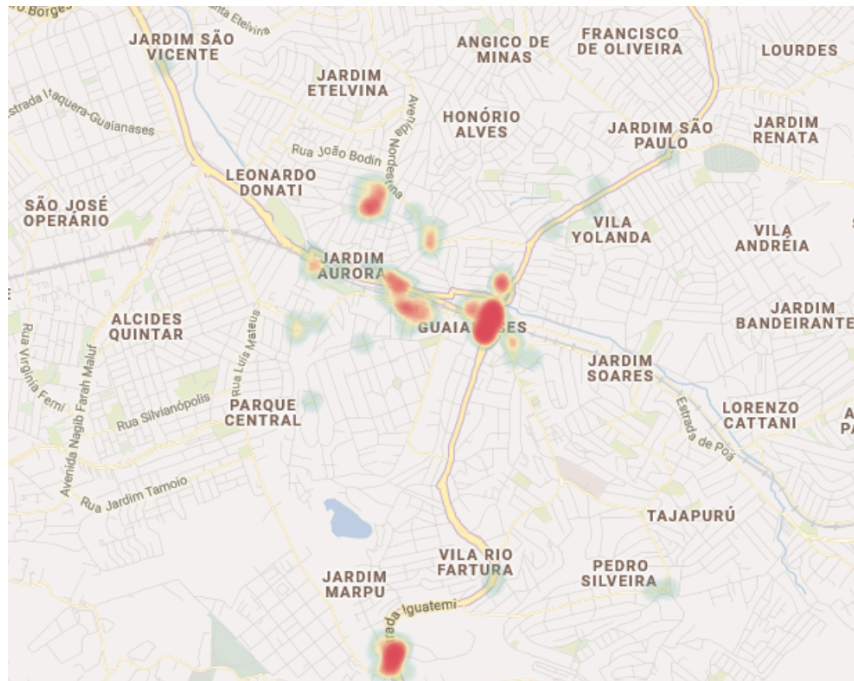
**Tabela 2. Indicadores das Subprefeituras da Zona Leste de São Paulo e do Município.**

Subprefeituras da Zona Leste de São Paulo	Taxa de oferta de emprego formal	Percentual de população preta e parda	Idade média ao morrer	Percentual de população Infantil	Índice de mortalidade infantil	Tempo médio de deslocamento por transporte público (min)
<b>Guaianases</b>	<b>1,46</b>	<b>53,9</b>	<b>65</b>	<b>10,9</b>	<b>13,5</b>	<b>60</b>
Aricanduva	3,79	21,7	74	7,4	6,5	41
Cidade Tiradentes	0,30	<b>56,1</b>	61	10,6	11,1	68
Ermelino						
Matarazzo	2,88	39,1	70	8,8	8,0	50
Itaim Paulista	0,84	53,0	66	10,0	10,1	<b>61</b>
Itaquera	2,38	43,2	67	9,2	11,7	52
Mooca	<b>10,96</b>	21,7	72	9,1	7,7	31
Penha	2,49	31,2	72	8,2	9,0	44
São Mateus	1,18	45,4	64	10,0	11,8	53
São Miguel	1,13	49,3	67	10,3	<b>13,6</b>	56
Sapopemba	1,02	41,7	68	9,4	12,8	50
Vila Prudente	2,30	21,7	<b>74</b>	7,4	9,5	39
Mun. São Paulo	7,07	37,1	71	8,7	9,49	42

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Mapa das Desigualdades da Cidade de São Paulo, 2023.

Por fim, levando em consideração que uma das limitações do Censo Populacional do IBGE é a não contabilização da população em situação de rua, acreditamos que seja importante pontuar o crescimento dessa população na zona central de Guaianases. De 2019 a 2021 houve um aumento de 43% da população em situação de rua, indo de 274 para 391 em apenas dois anos, segundo dados do Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo. Menos da metade, apenas (42%) desse contingente populacional encontra-se em acolhimento pela secretaria de assistência social.

**Figura 10. Mapa de calor da população em situação de rua no território da subprefeitura de Guaianases**



Fonte: Censo da População em Situação de Rua, Cidade de São Paulo, 2021.

O perfil majoritário desta população é constituída por homens (89%), negros (70%)<sup>19</sup>, de 31 a 49 anos (53%) e que estão entre 2 anos a 10 anos em situação de rua (58%). Neste mesmo recorte territorial são localizados alguns equipamentos de assistência social, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro Temporário de Acolhimento (CTA) e Restaurante popular Bom Prato concentrados nessa mesma região.

O diagnóstico realizado neste capítulo tem como intuito explicitar as situações de vulnerabilidades econômicas e sociais em Guaianases como correlação ao fenômeno da fome, visto que, sob a forma de regime capitalista o acesso a alimentos é realizado majoritariamente através de trocas monetárias. Em um contexto urbano, como o de Guaianases, a questão da monetarização se acentua ainda mais, sendo assim as condições socioeconômicas da população de Guaianases refletem o seu potencial de aquisição de alimentos (BLANCO, LEME, ANTIPON, RIBEIRO JUNIOR, 2023).

No entanto, apesar dessa conjuntura vulnerável, no Caderno de Propostas do Plano Regional da Subprefeitura de Guaianases de 2016, último elaborado para a região, a

<sup>19</sup> Soma das respostas de identificação correspondentes a cor/raça/etnia parda e preta, conformando o percentual de respondentes referentes a categoria negros.

vulnerabilidade social da população é abordada superficialmente através de apontamentos para as questões de renda e acesso a equipamentos e serviços públicos de saúde, esporte e lazer, e cultura. Os termos alimentação e fome inexistem no documento, o que aponta para uma invisibilização da questão no território e na agenda governamental.

Além disso, o conceito de insegurança alimentar, segundo o IBGE, da sua escala leve até a grave estabelece questões econômicas nas descrições dos indicadores, como podemos observar na imagem abaixo:

**Figura 11. Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar.**

Situação de Segurança Alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: IBGE, 2021.

Para além disso, com o intuito de compreender melhor a forma com a qual a fome é percebida em Guaianases, no próximo capítulo, de forma qualitativa, iremos destrinchar e analisar a percepção do subprefeito, representante do poder local do território sob análise.

### CAPÍTULO 3. PODER LOCAL E A FOME EM GUAIANASES

*“Visão turva e amarelo fome*

*Maria Carolina morreu pobre*

*A culpa é deles eles sabem e por isso não dormem com medo  
do levante dos que não comem”*

**Tasha e Tracie. Poco, 2020**

O poder local emerge como uma peça fundamental na recuperação do controle do cidadão pela qualidade de vida. A capacidade de autotransformação econômica e social de um município constitui a essência do poder local, uma condição necessária para a mudança efetiva. A centralização excessiva do poder político e econômico resulta em uma desconexão entre as necessidades da população e as decisões tomadas em seu nome. Enquanto nos deparamos com propostas de privatização e enxugamento do Estado, a verdadeira questão reside na organização do Estado, seu controle e a quem ele serve. A democracia efetiva transcende o simples ato de votar e requer uma participação ativa dos cidadãos em processos políticos locais. O poder local, com sua ênfase na participação comunitária e no planejamento descentralizado, representa um mecanismo subutilizado de ordenamento político e econômico no país (DOWBOR, 2016; GRIN & ABRUCIO, 2019; FREY, 2012).

A necessidade urgente de lidar com questões prementes exige uma reflexão profunda sobre o federalismo, a reorganização territorial dos poderes regulatórios e a estrutura e funções dos governos locais. No Brasil, o reconhecimento da autonomia dos municípios e o princípio da subsidiariedade são fundamentais para fortalecer o poder local e garantir uma governança mais próxima e responsiva às necessidades das comunidades. Em São Paulo, a partir da criação das subprefeituras esta descentralização assume novos contornos e o poder local se desloca para a área administrativa das subprefeituras, sobretudo, devido às características sociais, populacionais e econômicas da cidade.

Considerando este contexto, realizamos a seguir uma breve descrição das competências e do caráter de atuação das subprefeituras, com um enfoque específico na subprefeitura de Guaianases, escolhida enquanto órgão administrativo representante do poder local do território analisado, Guaianases. Para esta decisão de enfoque foram consideradas as seguintes dimensões, relevância administrativa no território, contato direto com a população local, articulação entre poder público e sociedade civil em relação a SAN, intersetorialidade e competências administrativas atribuídas.

Em entrevista, o subprefeito, foi indagado a respeito de aspectos referentes à área territorial de Guaianases, iniciamos compreendendo as relações com o território que são estabelecidas, seguimos arguindo sobre o contato sobre políticas públicas de alimentação e/ou combate à fome, sobre o conceito de segurança alimentar e logo caminhamos para a percepção em relação a Guaianases ser um território que experiencia ou não fome. Foram também realizadas perguntas específicas tendo em vista o perfil do entrevistado, as quais serão destrinchadas no seguinte subcapítulo.

### **3.1 SUBPREFEITURA**

A Constituição Federal de 1988, garantiu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, consagrando uma forma de organização democrática que, para aproximar os governos dos cidadãos, tratou de descentralizar recursos e capacidade de decisão para as esferas subnacionais.

Em 2002, o município de São Paulo durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) instituiu uma forma de descentralização administrativa intra-urbana, através do PL nº 546/01 e posteriormente da lei nº 13.399 é decretada e promulgada a criação, estrutura e atribuições das subprefeituras. Atualmente a prefeitura de São Paulo possui 32 subprefeituras, sendo uma delas a subprefeitura de Guaianases que está sendo analisada neste trabalho.

Os limites de atuação das subprefeituras são delimitados de acordo com seus territórios administrativos e as atribuições dos órgãos centrais, no caso do município, a prefeitura. As disposições das subprefeituras são:

*“(...) I - constituir-se em instância regional de administração direta com âmbito intersetorial e territorial;*

*II - instituir mecanismos que democratizem a gestão pública e fortalecer as formas participativas que existam em âmbito regional;*

*III - planejar, controlar e executar os sistemas locais, obedecendo as políticas, diretrizes e programas fixados pela instância central da administração;*

*IV - coordenar o Plano Regional e Plano de Bairro, Distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade;*

*V - compor com Subprefeituras vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema, ou o serviço em causa, exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma Subprefeitura;*

*VI - estabelecer formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as Subprefeituras e Municípios limítrofes a partir das diretrizes governamentais para a política municipal de relações metropolitanas;*

*VII - atuar como indutoras do desenvolvimento local, implementando políticas públicas a partir das vocações regionais e dos interesses manifestos pela população;*

*VIII - ampliar a oferta, agilizar e melhorar a qualidade dos serviços locais, a partir das diretrizes centrais;*

*IX - facilitar o acesso e imprimir transparência aos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos;*

*X - facilitar a articulação intersetorial dos diversos segmentos e serviços da Administração Municipal que operam na região.*

*Parágrafo único - As diretrizes mencionadas nos incisos III, IV, VI e VIII deste artigo serão fixadas pela instância central de governo, mediante elaboração de políticas públicas, coordenação de sistemas, produção de informações públicas e definição de política que envolva a região metropolitana, ouvidas as Subprefeituras.”*

(Art. 5º. Lei nº 13.399, p.2-3. 2002)

As subprefeituras são administradas pelos subprefeitos, cargos de livre nomeação indicados pelo Prefeito ou Prefeita em exercício. Realizamos a entrevista com o subprefeito Thiago Della Volpi, nomeado em março de 2021 pela gestão de Bruno Covas-Ricardo Nunes.

Antes de analisarmos a percepção do subprefeito Thiago Volpi sobre o fenômeno da fome nos distritos de Guaianases e Lajeado, destaco algumas das atribuições vinculadas aos subprefeitos para além da representação política e administrativa nas regiões, para que possamos embasar nossas observações:

- Coordenação técnica, política e administrativa de esforços, recursos e meios legalmente postos à sua disposição, para **eleva índices de qualidade de vida**, observadas as prioridades e diretrizes estabelecidas pelo Governo Municipal;
- Assegurar, na medida da competência da Subprefeitura, a obtenção de resultados propostos nos âmbitos central e local, ou seja, assegurar efetividade das políticas públicas no território;
- Sob a perspectiva do poder local, enquanto representante administrativo mais próximo dos munícipes, representar e acolher as demandas da população do território;

Entrevistado, o subprefeito de Guaianases, desde 2021, Thiago Della Volpi, natural da zona leste de São Paulo (Penha), engenheiro agrônomo de formação, aponta que sua

relação com o território iniciou em 2021, antes disso o servidor desempenhava funções na subprefeitura da Penha. Afirma que, hoje, após 3 anos, já se sente confortável e apto a realizar diagnósticos sobre o território.

*“Cheguei aqui, com esse desafio, um perfil mais técnico, funcionário de carreira, mas não conhecedor do território em si, Guaianases. Hoje eu já posso, me sinto mais à vontade em falar do bairro, que a gente já conhece não só a população em sua maior parte, suas lideranças principais, como também o território. A gente já sabe, já consegue fazer um diagnóstico bem bacana dos desafios que a gente enfrenta no dia-a-dia. (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

O subprefeito compara, mesmo já sendo um subprefeito com 6 anos de experiência na Zona Leste, que a diferença entre áreas administrativas da Penha e de Guaianases são sumárias, os problemas são diferentes, Guaianases enfrenta questões sociais muito mais basais/estruturais fruto do processo de ocupação do território, são necessários então processos de planejamento urbano adaptados e ajustados à realidade, pós ocupação.

*“Como eu estava em outra subprefeitura da leste também, só que você pega Penha-ZL e Guaianases-ZL, mas completamente diferentes em desafios, em propostas, em infraestrutura que enfrentamos, em relação com a população, responsabilidade da população, sentido de consciência cidadã que a população tem é muito diferente. Então esse comparativo é uma boa base pra gente avaliar e entender o que é Guaianases.” (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

Ao falar sobre a fome, o subprefeito afirma que estas questões sociais são muitas vezes utilizadas como forma de mobilização de capital político. Cita que ao assumir a subprefeitura de Guaianases percebeu que no território estas práticas eram muito comuns, em especial, através da distribuição de alimentos. Explica que apesar de se esforçar em adotar uma postura suprapartidária os atores políticos do território possuem certa resistência de articulação quando não alinhados ideologicamente. Em suas falas o subprefeito acaba trazendo os conceitos de clientelismo e cidadania concedida, assumindo uma postura crítica ao uso político da assistência social.

*“A condição de miséria, de não investimento, de abandono de determinada população, é explorada muitas vezes, não to falando por lideranças políticas só não, políticas que eu digo cargos eletivos, cargos da prefeitura, do estado, federal... não, to falando também*



*de associações, que na medida que juntam 100, 200, 500, 1000 pessoas, se enxergam com um poder de mobilização política, que a pessoa começa a barganhar isso também, vira uma massa de manobra ruim porque (...) começam a negociar esse tipo de coisa. E aí, esqueceu-se a fome, esqueceu-se as necessidades.” (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

Em defesa de seu trabalho, Volpi reclama que a postura dos agentes políticos do território é muito mais de “megafone” do que resolutivo, apontando para o não direcionamento das emendas parlamentares ou até mesmo da não participação dos vereadores nos espaços deliberativos e consultivos da subprefeitura. A subprefeitura não atua diretamente com a prevenção e com o socorro às experiências de fome de Guaianases, no entanto, se institui enquanto poder local do território e é a estrutura administrativa mais próxima dos munícipes, apoia os serviços da Assistência Social e de Saúde do território mas de forma muito pontual. Sobre a relação com a prefeitura e direcionamento em relação a políticas ou diretrizes de combate à fome, o subprefeito aponta para a ausência direta desses direcionamentos e reforça que são acionados pontualmente para eventuais apoios.

Para o subprefeito, segundo sua percepção, mesmo após a explicação dos níveis de insegurança alimentar, Guaianases não é um território que apresenta insegurança alimentar, cita o Bom Prato, os CTAs e a ação de distribuição de alimentos da sociedade civil presentes no território enquanto suficientes para evitar o fenômeno. Cita que não recebe ou é abordado pela população com relatos de fome.

*“Minha percepção de Guaianases, as regiões mais, teoricamente críticas que eu consigo enxergar em Guaianases em relação a segurança alimentar, nas comunidades e até no centro aqui de Guaianases com uma população em situação de rua relativamente grande, eu percebo que eles são assistidos de certa forma, seja porque tem um Bom Prato aqui no centro de Guaianases, os Centros de Acolhida que fornecem alimentação e muitas vezes são subutilizados. Não tem, eu não recebo, particularmente, relatos de população em situação de fome, críticos nesse ponto, não tenho esse feedback na nossa assessoria, no nosso instagram, nas nossas redes.” (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

Na contramão, o subprefeito aponta que o problema é o contrário, o desperdício de alimentos, explica que de tanta distribuição são encontrados marmitex cheios nas localidades em que existe maior concentração da população em situação de rua. São citadas políticas de capacitação que estão sendo pensadas e serão desenvolvidas no território direcionadas às

populações mais vulneráveis, para que possam alcançar certa independência financeira. Em parceria com o Centro Paula Souza estão sendo implementados cursos de capacitação para as áreas de padaria e açougue, os cursistas saem do curso direto para o setor comercial de Guaianases.

*“Por mais maluco que pareça, depois de eu ter falado de ocupação, de invasão, disso tudo, mas a capilaridade do serviço de assistência, desses serviços, distribuição de cestas, ofertas de qualificação profissional (...).” (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

Perguntado, o subprefeito então elenca quais seriam os principais problemas do território: 1) ocupação irregular; 2) autoestima da população/consciência cidadã; e 3) alagamentos. Detalhando, ele explica que a forma como a ocupação urbana de Guaianases ocorreu e ainda ocorre acarreta em problemas diversos ligados a infraestrutura, sobretudo saneamento básico e as enchentes que são sazonais nos distritos. O segundo problema, segundo o entrevistado, está relacionado a inércia e apatia da população local defronte a sua vida cotidiana, conta um episódio específico no qual as pessoas subiram em cima de uma pilha de lixo para que ele pudesse passar com o carro da prefeitura em uma das visitas diagnósticas.

*“Na população de Guaianases, o que me impressionou foi o conformismo. Com um quadro quando cheguei aqui há três anos, passei por uma rua, hoje não existe mais aquele cenário, mas uma rua que era entre um córrego e um campo de futebol, só passava um carro, no segundo dia da prefeitura eu estava passando ali com o carro para fazer umas vistorias no território, e ao longo do córrego era só lixo. Então só passava o carro, não passava nem uma outra pessoa, nem um outro carro, eu tava indo com o carro e no sentido contrário duas ou três pessoas estavam vindo, quando eu fui passando com o carro da prefeitura, as pessoas subiram no lixo, esperaram eu passar e desceram(...) Esse conformismo é muito ruim pra gente promover mudança” (Transcrição da entrevista realizada com o Subprefeito Thiago Volpi, 2023)*

A partir da análise do discurso do subprefeito em entrevista, podemos aferir que a representação da fome mobilizada pelo agente é a da fome associada a sua forma mais agravada, a inanição. Sendo assim, não observando estas características físicas na população de Guaianases o servidor afirma que o território não experiencia o fenômeno da fome. Soma-se a isso a compreensão de que a insegurança alimentar só seria experienciada pela população em situação de rua do território, visto que, quando perguntado o subprefeito faz

esta correlação direta entre fenômeno e população. Ao citar políticas assistenciais residuais o político reforça a instrumentalização histórica das políticas públicas de combate à fome do município, e quando questionado aponta para o não desdobramento destas políticas nos distritos, o que confirma a não priorização da fome na agenda governamental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“É o povo de cá pedindo pra não sofrer  
Nossa genteilhada precisa sobreviver  
E levantam-se as mãos pedindo pra Deus olhar  
Já não se vive sem farinha e pirão não há”*  
**Carica e Prateado. Oyá (canto de oração), 1992.**

Destarte, analisando o histórico das políticas públicas de combate à fome do século XXI sob a ótica da *policy image*, podemos identificar momentos de pontuações e priorização da fome enquanto pauta nas agendas governamentais. O Programa Fome Zero e a pandemia marcam estes dois momentos de pontuação explícitos no período analisado. Apesar destes momentos representarem diferentes mudanças conjunturais, gostaríamos de destacar que apesar da fome ter sido mobilizada enquanto *policy image*, as soluções implementadas de maneira robusta no campo das políticas públicas foram e seguem sendo mais do mesmo, programas de transferência de renda, comuns de FHC a Lula III.

A fome vem sendo subdimensionada e invisibilizada pelo poder público em todas as esferas, por mais que priorizada, esta é representada apenas em sua forma mais agravada o que oculta a fome endêmica e o risco à fome, reforçando as características focalizadoras e residuais das políticas de combate à fome, que a compreende enquanto um fenômeno uniforme. Desse modo, podemos reconhecer que a perspectiva assistencial apesar de superada em alguns mandatos é intrínseca ao processo de garantia de cidadania no Brasil, sendo assim, quando mudamos o enfoque para as esferas estadual e municipal de São Paulo, observamos que a concepção da fome de maneira superficial e da implementação de políticas assistenciais foram perenes.

Não cabe a esta monografia ou a autora, o posicionamento contrário ou de resistência às políticas públicas de alimentação e combate à fome implementadas em perspectiva nacional, estadual, municipal e no território analisado. No entanto, cabe a postura crítica de reconhecer que seus desenhos, instrumentalizações e implementações estão aquém do esforço necessário para garantia da segurança alimentar e combate à fome, mesmo que de forma provisória. Considerando também que o fenômeno da fome e suas raízes são muito mais profundas e não serão solucionadas através única e exclusivamente das políticas públicas, tendo em vista seu caráter monetário diretamente relacionado ao sistema econômico capitalista que produz e se fundamenta sob as desigualdades.

O poder local de Guaianases vinculado a estrutura municipal reflete a cartilha de políticas residuais e focalizadas voltadas ao combate à fome. Da mesma forma, a percepção do subprefeito, representante administrativo do poder local, reforça a perspectiva médico-sanitarista de interpretação do fenômeno da fome, vinculada a *policy image* de superação do fenômeno e vinculação apenas as populações em situação de rua, associação muito estabelecida durante o período pandêmico quando o fenômeno retornou a pauta pública.

Além disso, reconhecendo as limitações da monografia e com o intuito de futuramente aprofundar a análise e estabelecer uma melhor interpretação acerca das percepções e representações da fome no território, recomendamos o desdobramento de entrevistas com os e as assistentes sociais que atuam nos distritos, em especial vinculadas ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e ao Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), com o intuito de alcançar a percepção destes burocratas à nível de rua em relação à fome em Guaianases.

Por fim, apesar das limitações apresentadas pelo trabalho, afirmamos com base nas evidências quantitativas e qualitativas analisadas nesta monografia, que Guaianases é um território que não escapa ao fenômeno da fome. Concluímos que a fome não apenas reflete a fragilidade das políticas públicas, mas também expõe a vulnerabilidade de um conjunto mais amplo de garantias de direitos básicos da área administrativa. Os indicadores socioeconômicos reforçam a fragilidade econômica do território e de sua população, sendo assim, reforçam o pressuposto assumido que estabelece a fome enquanto desdobramento direto a ausência ou insuficiência de recursos. Sendo assim, apesar das diferentes *policy images* da fome mobilizadas no período observamos que as implicações em Guaianases foram superficiais. Isto reforça a importância da descentralização das estratégias de combate à fome nacionais e a necessidade de mobilização do fenômeno em sua totalidade, considerando suas características endêmicas ou epidêmica, sua polimorfia e implicações sociais coletivas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Senado. Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>

Agência Senado. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>>

AGUIAR, O.; PADRÃO, S. M. Direito Humano à Alimentação Adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. Serv. Soc. São Paulo, n. 143, p. 121-139. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/7GNQn7tYqWL6wYZncbLRnSN/?format=pdf&lang=pt>>

BARROS, M.; COSTA, V. Percepções de técnicos e conselheiros sobre Segurança Alimentar e Nutricional –SAN em municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo. Secur. Aliment. Nutr., Campinas, v. 26, p. 1-16. e019002. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8652558/19166>>

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and instability in american politics. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, [1993] 2009.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B; TRUE, J. L. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. (Ed.). Theories of the policy process. 2. ed. Colorado: Westview Press, 2007, p. 155-187.

Biblioteca da Presidência da República. Acervo. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>>

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 41-63, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576/12887>>

BLANCO , L. F.; LEME, A. S.; ANTIPON, L. C.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S. FOME, ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E DIREITOS NO BRASIL: POLÍTICAS DA VIDA COTIDIANA NA PANDEMIA. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 24, n. 96, p. 196–211, 2023. DOI: 10.14393/RCG249668682. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/68682>>

Cadernos das Subprefeituras. Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras. Subprefeitura Guaianases. DataSub. Prefeitura de São Paulo, 2016.

Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras. Quadro Analítico. Guaianases. Prefeitura de São Paulo, 2016. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

CAMPELLO, T; et. al. Novas Geografias: atuais e antigos dilemas da fome. *Segur. Aliment. Nutr.*, Campinas, v. 29, p. 1-7. e022006. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8670346/29546>>

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87-122. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>>

CARVALHO, K. Justiça alimentar: para além dos alimentos no sócio-espço. *Segur. Aliment. Nutr.*, Campinas, v. 29, p. 1-12. e022032. 2022. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8670689/30909>>

Casa Civil. Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>>

CASTRO, J. Documentário do Nordeste. As condições de vida das classes operárias no nordeste. p. 75-152. 1968.

CASTRO, J. Geografia da Fome. Introdução. 1984.

CHEDID, S; CAPELLA, A. C. N. (2018). AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS CULTURAIS: ascensão e mudanças na policy image do Plano Nacional de Cultura. Revista De Políticas Públicas, 22(1), 21–41. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p21-41>

CENSON, D. A policy image do turismo no Brasil. Tese - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/239112/001141367.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

DECRETO Nº 42.862 DE 13 DE FEVEREIRO DE 2003. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-42862-de-13-de-fevereiro-de-2003>>

DECRETO Nº 50.009, DE 9 DE SETEMBRO DE 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2008/5001/50009/decreto-n-50009-2008-dispoe-sobre-a-implantacao-na-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-de-centros-de-referencia-especializados-de-assistencia-social-creas-altera-o-decreto-n-48359-de-17-de-maio-de-2007-bem-como-transfere-os-cargos-de-provimento-em-comissao-que-e-especifica>>

DECRETO Nº 50.365, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2008/5037/50365/decreto-n-50365-2008-dispoe-sobre-a-criacao-da-coordenadoria-geral-de-assistencia-social-cogead-na-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-transfere-as-supervisoes-de-assistencia-social-das-subprefeituras-altera-a-denominacao-e-lotacao-de-cargos-de-provimento-em-comissao-bem-como-extingue-a-coordenadoria-de-atencao-a-populacao-em-situacao-de-rua-cops-rua-criada-pelo-decreto-n-49545-de-29-de-maio-de-2008>>

DECRETO Nº 57.007, DE 20 DE MAIO DE 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57007-de-20-de-maio-de-2016#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Municipal%20de,18%20de%20dezembro%20de%202013.>>



DOWBOR, L. O que é poder local. Imperatriz, MA: Ética. p.9-34; 91-104. 2016.

FAO, IFAD and WFP. 2014. The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

FREY, K. . Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. URBE. REVISTA BRASILEIRA DE GESTÃO URBANA , v. 4, p. 87-102, 2012.

G1. Íntegra do 1º pronunciamento de Temer como presidente; veja e leia. 2016. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/integra-d-o-1-pronunciamento-de-temer-como-presidente-veja-e-leia.html>>

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Governos locais: uma leitura introdutória. Brasília, DF: Enap, 2019.

IBGE. Nota técnica 01/2021. Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017- 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101858.pdf>>

LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. Caderno CRH, Salvador, v.27. n 72. p.463-477. 2014.

LEÃO, M. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Abrandh e OXFAM, Brasil. 2012. Disponível em: <<https://raisco.files.wordpress.com/2015/02/a-construc3a7c3a3o-social-de-um-sistema-adran-dh.pdf>>

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.742%2C%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201993&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assist%C3%Aancia%20Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.742%2C%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201993&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assist%C3%Aancia%20Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.)>

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>

LEI Nº 13.399, DE 1º DE AGOSTO DE 2002. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei\\_13\\_399\\_1254940922.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf)>

Mapa da Desigualdade 2021. Rede Nossa São Paulo. 2021. Disponível em:  
<<https://www.nossasaopaulo.org.br/2021/10/21/mapa-da-desigualdade-2021-e-lancado/>>

Mapas Ilustrativos dos Estabelecimentos e Serviços de Saúde por Município, Coordenadorias Regionais de Saúde, Supervisões Técnicas de Saúde, Subprefeituras e Distritos Administrativos CRS Leste. Outubro, 2021. Prefeitura de São Paulo. Disponível em:  
<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/epidemiologia\\_e\\_informacao/mapoteca/index.php?p=324920#ancora](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/epidemiologia_e_informacao/mapoteca/index.php?p=324920#ancora)>

MDS. Ações e Programas. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br>>

MDS. Fome Zero: Uma história brasileira. v.1. Brasil, 2010. Disponível em:  
<<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>

MDS. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2005. Disponível em:  
<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>

OLIVEIRA, V. As fases do processo de políticas públicas. In: Vitor Marchetti (org). Políticas Públicas em debate, São Bernardo do Campo, MP Editora, 2012.

Prefeitura da Cidade de São Paulo. Subprefeitura de Guaianases. Disponível em:  
<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/guaianases/>>

Primeiro Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2016 - 2020. CAISAN - Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional. Prefeitura de São Paulo - Junho, 2016. Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFI  
NALcompleta.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFI<br/>NALcompleta.pdf)>

Programa de metas 2021-2024 : versão final participativa. 1. ed. São Paulo : Secretaria de Governo Municipal, 2021.

PENSSAN R. VIGISAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022. Disponível em: <<http://olheparaafome.com.br/>>

RANGASAMI, A. Failure of Exchange Entitlements' Theory of Famine: A Response. 1985.

RADIMER, et. al. Understanding Hunger and Developing Indicators to Assess It in Women and Children. 1992.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. S. Alienação das práticas alimentares e urbanização: uma análise da alimentação da classe trabalhadora em São Paulo. 2015. Tese - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; SAMPAIO, M. A. P.; BANDONI, D. H.; DE CARLI, L. L. S. Atlas das situações alimentares no Brasil: a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 2021.

SABINO, L. A pobreza feminina e as Políticas Públicas: Um estudo à luz do Programa Bolsa Família na rocinha - Rio de Janeiro. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção de título de Mestra em Sociologia do curso de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista brasileira de ciências sociais, 1994, 25.9: 26-37.

SCALON, C. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. Revista Contemporânea, 2011.

SILVA, B. A. O Programa Bolsa Família sob uma perspectiva de gênero. 2020. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/368986702\\_Programa\\_Bolsa\\_Familia\\_sob\\_uma\\_perspectiva\\_de\\_genero](https://www.researchgate.net/publication/368986702_Programa_Bolsa_Familia_sob_uma_perspectiva_de_genero)>

SILVA, D; PANELLI-MARTINS, B. O Processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segur. Aliment. Nutr.*, Campinas, v. 27, p. 1-12. e020006. 2020. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8655377/21704>>

SPOSATI, et. al. Mapa Exclusão/Inclusão Social do Município de São Paulo - III. 2013. Disponível em:

<[https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/relatorio\\_-\\_mapa\\_da\\_exclusao\\_social\\_-\\_sposati.pdf](https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/relatorio_-_mapa_da_exclusao_social_-_sposati.pdf)>

UNA-SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. 2020. Disponível em:

<<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. 2005.

VASCONCELOS, et. al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. 2019.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 288-322. 2012.

## ANEXOS

### Anexo 1. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) com 8 perguntas.

Perguntas	Opções de respostas		
1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
2. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
3. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
4. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
5. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
6. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
7. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu
8. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?	Sim	Não	Não sabe/Não respondeu

Fonte: PENSSAN, p.101, 2022.

**Anexo 2. Relação da citação das palavras: Fome, Pobreza e (In)segurança Alimentar nos discursos de posse dos Presidentes entre os anos 2000 e 2023.**

<b>Presidente</b>	<b>Quantificação das citações</b>
FHC 2	Fome: 1
Lula 1	Fome: 14 Pobreza: 2 Segurança alimentar: 1
Lula 2	Fome: 3 Pobreza: 1
Dilma 1	Fome: 1 Pobreza: 4
Dilma 2	Fome: 1 Pobreza: 3
Temer	Nenhuma das palavras foram citadas.
Bolsonaro	Nenhuma das palavras foram citadas.
Lula 3	Fome: 6 Pobreza: 2

Fonte: Elaborado pela autora com base em registros administrativos.