

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**Bruna Prandi**

**PARA ALÉM DO PRATO VAZIO: a multidimensionalidade do Direito à Alimentação  
e a interdependência dos Direitos Sociais**

Juiz de Fora  
2024

**Bruna Prandi**

**PARA ALÉM DO PRATO VAZIO:** a multidimensionalidade do Direito à Alimentação e a interdependência dos Direitos Sociais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação.

Linha de Pesquisa: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Juiz de Fora  
2024

10/09/24, 10:09

Processo: 23071.913474/2024-61 Documento: 1813768

SEI - Documento para Assinatura

**BRUNA PRANDI**

**"PARA ALÉM DO PRATO VAZIO: a multidimensionalidade do Direito à Alimentação e a interdependência dos Direitos Sociais"**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da UFJF como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovada em 22 de abril de 2024,

**BANCA EXAMINADORA**

Luciana Gaspar Melquíades Duarte - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Nuno Morgadinho Coelho  
Universidade de São Paulo

Waleska Marcy Rosa  
Universidade Federal de Juiz de Fora

file:///C:/Users/brupr/OneDrive/Área de Trabalho/Mestrado/Documents/Termo de aprovação.html

10/09/24, 10:09

Processo: 23071.913474/2024-61 Documento: 1813768

SEI - Documento para Assinatura

Juiz de Fora, 23/05/2024.



Documento assinado eletronicamente por **NUNO MANUEL MORGADINHO DOS SANTOS COELHO, Usuário Externo**, em 23/05/2024, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Waleska Marcy Rosa, Vice-Chefe de Departamento**, em 24/05/2024, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Prandi, Usuário Externo**, em 19/08/2024, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Gaspar Melquíades Duarte, Diretor(a) em exercício**, em 09/09/2024, às 23:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf ([www2.ufjf.br/SEI](http://www2.ufjf.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1813768** e o código CRC **B9D633FE**.

file:///C:/Users/brupr/OneDrive/Área de Trabalho/Mestrado/Documents/Termo de aprovação.html

**Bruna Prandi**

**PARA ALÉM DO PRATO VAZIO: a multidimensionalidade do Direito à Alimentação e a interdependência dos Direitos Sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação.

Linha de Pesquisa: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica.

Aprovado em 22 de abril de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Waleska Marcy Rosa  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho  
Universidade de São Paulo

À minha mãe Juvita, a razão por trás de tudo  
que sou, faço e sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

De fato, Nietzsche, nada é tão nosso como os nossos sonhos. A conclusão do mestrado era um sonho, não apenas meu, mas da minha família e, como todo sonho, exigiu esforço, abdicação, apoio e coragem. Nada seria possível sem a minha fé em Deus e nos caminhos que Ele propôs para a minha vida. A saída de casa e a vida em Juiz de Fora demandaram de mim uma confiança nos planos de Deus e assim o fiz. Confiei e acreditei que cada dificuldade, cada momento de saudade e cada escolha me traria até este momento. Sigo acreditando que nada foi por acaso e hoje tenho certeza de que valeu a pena.

Minha família exerceu um grande papel nessa jornada acadêmica e este trabalho é tão deles quanto meu, não posso deixar de agradecer aos que me trouxeram até aqui. Minha mãe Juvita, a quem devo tudo que tenho e sou, te dedico todas as minhas vitórias e todos os meus sorrisos. Meu pai Ari, que mesmo não compreendendo a minha escolha de sair de casa, sempre se mostrou orgulhoso do que eu conquistava em terras mineiras. Minha irmã Daniela, minha primeira e grande inspiração na academia, obrigada por ter trilhado este caminho e me permitido seguir por ele.

Aos meus amigos cratenses Carla, Janylle, Guilherme e Tatiane, que desafiam a distância física e seguem ao meu lado, muito obrigada. Aos amigos que fiz em Minas Gerais e me mostraram que esta também é a minha casa, muito obrigada.

À professora Luciana, minha orientadora neste trabalho e que, por muitas vezes, exerceu um papel materno comigo em Juiz de Fora, muito obrigada. Este trabalho não existiria sem a sua orientação, mas o caminho até aqui foi mais bonito graças ao seu afeto. Aos que compõem o Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação da UFJF, em especial à TAE Vanilda Catarino, que sempre atendeu minhas demandas de forma solícita e gentil. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo privilégio de ter vivido a dedicação exclusiva durante um ano e oito meses.

Agradeço aos que tornaram estes dois anos mais fáceis e aos que trouxeram certa dificuldade, a junção disso me trouxe até aqui e, olhando para trás, eu não mudaria nada. A realização deste sonho, com a conquista do título de mestre, faz de mim a mesma Bruna, filha do Ari e da Juvita, irmã da Dani, ciente da minha responsabilidade de me manter com os pés no chão e com a cabeça cheia de sonhos.

*“Eu procurei entender qual a receita da fome, quais são seus ingredientes, a origem do seu nome.*

*Entender também por que falta tanto o “de comê”, se todo mundo é igual, chega a dar um calafrio saber que o prato vazio é o prato principal.*

*[...]*

*Achei seus ingredientes na origem da receita, no egoísmo do homem, na partilha que é malfeita.*

*E mexendo um caldeirão eu vi a corrupção cozinhando a tal da fome, temperando com vaidade, misturando com maldade pro pobre que lhe consome.*

*Acrescentou na receita notas superfaturadas, um quilo de desemprego, trinta verbas desviadas, rebolou no caldeirão vinte gramas de inflação e trinta escolas fechadas.*

*Sendo assim, se a fome é feita de tudo que é do mal, é consertando a origem que a gente muda o final.*

*Fiz uma conta, ligeiro: se juntar todo o dinheiro dessa tal corrupção, mata a fome em todo canto e ainda sobra outro tanto pra saúde e educação”.*

Cordel “Fome”, BESSA, Bráulio (2019).

## RESUMO

Esta pesquisa parte da premissa de que o direito à alimentação ainda é encarado pelos documentos legais a partir de uma conceituação meramente quantitativa e qualitativa, deixando de levar em consideração suas demais dimensões e a interdependência entre os direitos sociais. O trabalho conta com uma abordagem de caráter qualitativo, com objetivo descritivo e propositivo. O caráter descritivo buscou demonstrar o atual estado da arte, resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental. Já o caráter propositivo foi apresentado em dois momentos: a partir da definição das dimensões do direito à alimentação e com o destaque para a ideia de que os direitos sociais são interdependentes e podem influenciar de forma positiva ou negativa a satisfação dos demais. Atendendo à empiria, inerente à linha de pesquisa em que este trabalho foi desenvolvido, viu-se a necessidade da realização de um estudo de caso. Assim, foi escolhido o Auxílio Emergencial como objeto deste estudo, com a proposição de aferir se a dispensação de renda durante o período pandêmico, realizada por esta política pública, se mostrou suficiente frente à situação alimentar do país. O Auxílio foi escolhido por ser a principal política pública assistencial em vigor durante a crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19 e a análise passou por três momentos: as decisões tomadas antes da entrada em vigor do auxílio; as modificações que a política sofreu durante a pandemia e a situação alimentar durante sua vigência, com a comparação de dados publicados em 2021 e 2022 pela Rede PenSSAN. Após a conclusão do trabalho, entendeu-se que, apesar de algumas políticas, programas e ações tratarem da alimentação para além do caráter quantitativo e qualitativo, este tratamento é muito superficial e não é capaz de demonstrar as demais dimensões da alimentação e as carências existentes. Para além disso, a demonstração da interdependência com outros direitos sociais limitou-se aos direitos à saúde e educação, deixando de correlacionar a alimentação com os demais direitos sociais. Somando à proposição desta pesquisa, tem-se a correlação da alimentação com carências em outros três direitos sociais: trabalho, moradia e transporte, evidenciando que a interdependência vai além daquela apresentada sobre saúde e educação. Entende-se que apesar das transformações que sofreu, o direito à alimentação ainda não é visto de forma ampla e o combate à fome e à situação alimentar no país ainda se limita à distribuição de renda para aquisição de alimentos. Tal abordagem, neste entendimento, não se mostrou suficiente frente ao problema da fome e a análise do Auxílio Emergencial corroborou esta ideia já que, apesar de ter repassado valores à população, a política mostrou-se insuficiente no combate à insegurança alimentar vivida durante o período pandêmico no país.

**Palavras-chave:** Direito à Alimentação. Interdependência. Multidimensionalidade. Políticas Públicas.



## **ABSTRACT**

This research is based on the premise that the right to food is still viewed by legal documents from a merely quantitative and qualitative conceptualization, failing to take into account its other dimensions and the interdependence between social rights. The work has a qualitative approach, with a descriptive and propositional objective. The descriptive character sought to demonstrate the current state of the art, the result of bibliographic and documentary research. The propositional character was presented in two moments: from the definition of the dimensions of the right to food and with emphasis on the idea that social rights are interdependent and can positively or negatively influence the satisfaction of others. Given the empirical nature inherent to the line of research in which this work was developed, the need to carry out a case study was seen. Thus, Emergency Aid was chosen as the object of this study, with the purpose of assessing whether the provision of income during the pandemic period, carried out by this public policy, proved to be sufficient in view of the country's food situation. Aid was chosen because it is the main public assistance policy in force during the health crisis caused by the Covid-19 pandemic and the analysis went through three moments: decisions taken before the aid came into force; the changes that the policy underwent during the pandemic and the food situation during its validity, with the comparison of data collected in 2021 and 2022 by the PenSSAN Network. After completing the work, it was understood that, although some policies, programs and actions deal with food beyond the quantitative and qualitative nature, this treatment is very superficial and is not capable of demonstrating the other dimensions of food and the existing deficiencies. Furthermore, the demonstration of interdependence with other social rights was limited to the rights to health and education, failing to correlate food with other social rights. Adding to the proposition of this research, there is the correlation of food with deficiencies in three other social rights: work, housing and transport, showing that interdependence goes beyond that presented regarding health and education. It is understood that despite the transformations it has undergone, the right to food is still not seen broadly and the fight against hunger and the food situation in the country is still limited to the distribution of income to purchase food. This approach, in this understanding, did not prove to be sufficient in the face of the problem of hunger and the analysis of Emergency Aid corroborated this idea since, despite having passed on values to the population, the policy proved to be insufficient in combating food insecurity experienced during the period pandemic in the country.

**Keywords:** Right to Food. Interdependence. Multidimensionality. Public policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPSSAN	Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional
DCNT	Doença Crônica Não Transmissível
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EBIAG	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar Guarani
EC	Emenda Constitucional
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMTI	Ensino Médio de Tempo Integral
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEE	Gases do Efeito Estufa
GTI-M	Grupo de Trabalho Intersectorial Municipal
IA	Insegurança Alimentar
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PeNSE	Pesquisa Nacional de Saúde Escolar
PFZ	Programa Fome Zero
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PROHORT	Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortifrutigranjeiro
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSE	Programa Saúde na Escola
Rede PenSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAB	Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SSA Soberania e Segurança Alimentar

UNA-SUS Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 A SITUAÇÃO ALIMENTAR E CONCEITO DE FOME.....</b>	<b>21</b>
2.1 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Segurança Alimentar (SA).....	22
2.2 A Insegurança Alimentar (IA) e seus níveis .....	25
2.3 A necropolítica e sua correlação com a fome .....	31
<b>3 AS ORIGENS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO .....</b>	<b>38</b>
3.1 O Direito à Alimentação na perspectiva internacional.....	39
3.2 Histórico da alimentação como direito social no Brasil .....	46
3.3 Considerações sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.....	53
3.4 As violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada na perspectiva do necropoder.....	55
<b>4 AS DIMENSÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO .....</b>	<b>58</b>
4.1 A dimensão quantitativa do direito à alimentação.....	59
4.2 A dimensão qualitativa do direito à alimentação .....	61
4.3 A dimensão de soberania do direito à alimentação .....	64
4.4 A dimensão cultural do direito à alimentação .....	67
4.5 A dimensão ambiental do direito à alimentação.....	70
4.6 A dimensão social do direito à alimentação.....	72
4.7 As individualidades alimentares .....	73
<b>5 POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA FOME NO BRASIL .....</b>	<b>76</b>
5.1 Políticas, Programas e Ações.....	77
5.1.1 <i>Políticas, Programas e Ações que ampliam a disponibilidade de alimentos no país</i> .....	78
5.1.2 <i>Políticas, Programas e Ações dirigidas a inclusão social e grupos socialmente vulneráveis</i> .....	78
5.1.3 <i>Programas, Políticas e Ações que promovem o desenvolvimento das pessoas</i> ..	79
5.2 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) .....	80
5.2.1 <i>Os princípios da Política Nacional de Alimentação e Nutrição</i> .....	81
5.2.2 <i>A intersetorialidade na Política Nacional de Alimentação e Nutrição</i> .....	83
5.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	84
5.3.1 <i>Os princípios do Programa Nacional de Alimentação Escolar</i> .....	86
5.3.2 <i>A intersetorialidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar</i> .....	89
5.4 O Programa Saúde na Escola (PSE).....	90
5.4.1 <i>A atuação do Programa Saúde na Escola</i> .....	92
5.4.2 <i>A intersetorialidade do Programa Saúde na Escola</i> .....	94

5.5 O Auxílio Emergencial .....	94
5.5.1 <i>A situação alimentar durante o Auxílio Emergencial</i> .....	100
5.6 A interdependência dos direitos sociais.....	107
5.6.1 <i>Os direitos à saúde e à educação</i> .....	110
5.6.2 <i>Os direitos ao trabalho, transporte e à moradia</i> .....	111
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento da fome como um fenômeno político implica que o combate a ela deve se materializar por meio de decisões governamentais embasadas em políticas públicas. Apesar de ter sido delineado na década de 1940, o quadro da fome discutido no ensaio de Castro (1946) permanece pertinente, apesar da inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais da Constituição (BRASIL, 1988), dos tratados e acordos dos quais o Brasil é signatário, e das políticas públicas implementadas ao longo dos anos.

A persistência da fome, no Brasil e no mundo, evidencia a complexidade de combatê-la no âmbito político, o que demanda acordos multilaterais e políticas públicas cuidadosamente elaboradas. Além disso, instiga a questionar se ela, como resultado de decisões políticas, deve ser inevitavelmente vista como um fenômeno natural, persistente apesar das boas intenções dos governos ou se é resultante de políticas públicas mal concebidas ou de eventual escassez de recursos. Possível, ainda, a indagar se a fome pode também ser interpretada como um desdobramento intencional de ações governamentais que, por negligência consciente ou objetivo político, deliberadamente produzem condições de fome.

A motivação para a escolha do tema residiu em três aspectos. O primeiro consistiu na curiosidade pessoal de entendimento dos conceitos sobre a alimentação além do campo jurídico, na busca por conceitos mais amplos que possam explicar a forma como os hábitos alimentares são construídos e repassados. Um segundo aspecto derivou da leitura do livro *Necropolítica* (MBEMBE, 2021), que despertou para a percepção de elementos de necropolítica e necropoder nas decisões relacionadas ao combate à fome e à promoção de uma alimentação saudável. Um terceiro aspecto decorreu da existência da fome na atualidade, mesmo diante de todo o aparato financeiro, tecnológico e operacional do Estado, e do desejo, íntimo, forte e verdadeiro, de vê-la superada.

A intensa afronta à dignidade humana promovida pelas situações de fome justifica a necessidade de pesquisas que desnudem a causalidade política dela e que demonstrem como este grave problema social pode ser combatido de forma eficaz.

Esta pesquisa integra a área de concentração “Direito e Inovação” do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora e visa a demonstrar não somente a evolução do direito à alimentação na doutrina e nos

documentos legais, mas também propor um novo olhar sobre tal direito, entendendo-o a partir de uma perspectiva multidimensional e de interdependência com os demais direitos sociais. Para tanto, dentro do âmbito do mestrado, este trabalho foi desenvolvido na linha de pesquisa “Políticas públicas, argumentação e inovação”, em virtude de seu escopo de inovar a realidade social a partir da construção discursiva de políticas públicas efetivas de combate à fome.

A premissa deste trabalho é que o direito à alimentação ainda é encarado pelos documentos legais a partir de uma conceituação quantitativa e qualitativa, deixando de levar em consideração os demais aspectos deste direito e a sua interdependência com os demais direitos sociais.

Esta dissertação contém o relatório de uma pesquisa viabilizou a proposição de uma visão ampla do direito à alimentação, levando em consideração a sua multidimensionalidade e o caráter interdependente dos direitos sociais, presentes no artigo 6º da Constituição (BRASIL, 1988), levando a crer que a sua efetividade vai além da quantidade de alimento disponível para o consumo dos indivíduos.

A metodologia deste trabalho contou com uma abordagem de caráter qualitativo, ou seja, a partir de uma análise valorativa dos dados e fontes pesquisadas, com os objetivos descritivo e propositivo. A pesquisa foi realizada com base na bibliografia disponível sobre o tema e em documentos nacionais e internacionais sobre o direito à alimentação. Contou, ainda, com uma incursão empírica, inerente à linha de pesquisa em que este trabalho se encaixa, caracterizada por um estudo de caso acerca do Auxílio Emergencial, principal política assistencial em ação durante a crise sanitária provocada pela ocorrência da Covid-19. Este estudo de caso contou com a análise preliminar do auxílio, com a definição dos valores a serem pagos, público-alvo e forma de repasse destes valores, exclusivamente realizada através de um cadastro *online* em um aplicativo.

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que envolve uma investigação aprofundada e exaustiva de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos (YIN, 2015). Segundo Gil (2008), o estudo de caso se caracteriza pela escolha intencional de uma unidade específica, seja uma pessoa, uma instituição, um evento ou uma comunidade, com o objetivo de proporcionar uma compreensão detalhada e contextualizada do objeto de estudo.



De acordo com Stake (1995), a metodologia de estudo de caso permite a exploração de dados qualitativos e quantitativos, proporcionando uma visão holística do objeto analisado. Este método é particularmente útil em pesquisas exploratórias e descritivas, onde o objetivo é investigar os "como" e os "porquês" dos fenômenos, oferecendo insights profundos e abrangentes (STAKE, 1995).

Para a condução de um estudo de caso, Yin (2015) propõe cinco componentes principais: a) questões do estudo; b) proposições; c) unidade de análise; d) lógica que liga os dados às proposições, e e) critérios para interpretação dos achados. Este modelo estrutural permite que o pesquisador conduza uma análise metódica e rigorosa, assegurando a validade e a confiabilidade dos resultados (YIN, 2015). Merriam (2009) destaca que o estudo de caso é particularmente eficaz para explorar questões complexas e multifacetadas, onde as interações entre o contexto e o fenômeno são cruciais para a compreensão completa do objeto de estudo. Essa metodologia é amplamente utilizada em pesquisas exploratórias, descritivas e explanatórias. Através da combinação de métodos qualitativos e quantitativos, esta abordagem proporciona uma visão holística e contextualizada, essencial para a investigação de questões contemporâneas.

Durante o estudo de caso, buscou-se elencar as modificações legais que afetaram o Auxílio Emergencial durante a pandemia e as dificuldades de acesso entendidas a partir de um contexto de necessidade de letramento tecnológico, que não ocorreu. Após, fez-se a análise da situação alimentar durante a vigência do Auxílio Emergencial, através da consulta de dados de dois relatórios da Rede PenSSAN, publicados em 2021 e 2022, com um levantamento sobre o recebimento do auxílio e os impactos deste recebimento na situação alimentar no meio urbano e rural do país. O estudo de caso teve como principal objetivo a aferição da situação alimentar durante o recebimento do auxílio e à verificação da suficiência ou não do programa para o combate à fome no Brasil no período em que vigeu.

O caráter descritivo da pesquisa diz respeito ao atual estado da arte sobre o combate à fome e sobre a alimentação na literatura do Direito e da Saúde Coletiva e nos documentos legais. Já o caráter propositivo poderá ser observado em dois capítulos: no capítulo três, serão tratadas as dimensões do direito à alimentação, evidenciando sua abordagem mais ampla, para além do caráter quantitativo e qualitativo; após, no capítulo cinco deste trabalho, a proposta será complementada com a visão de interdependência dos direitos fundamentais, com a ideia de que os

demais direitos sociais podem influenciar de forma positiva ou negativa a satisfação do direito à alimentação, assim como lacunas na sua efetivação podem causar impactos prejudiciais aos demais direitos sociais.

Em um primeiro momento, foram analisados os conceitos principais que nortearão a pesquisa: a segurança alimentar (SA), a insegurança alimentar (IA) em seus três níveis e a segurança alimentar e nutricional (SAN) para, a partir disso, definir o que será chamado de fome ao longo do trabalho. Na pesquisa, tratou-se a fome como um fenômeno que transcende a perspectiva nutricional a partir da consideração de Castro (1946) como uma das referências acadêmicas mais significativas.

No segundo capítulo deste trabalho, foi feita uma análise do direito à alimentação dentro da perspectiva nacional e da perspectiva internacional, que consolida o chamado Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Após a demonstração deste arcabouço jurídico, no segundo capítulo, buscou-se reforçar o caráter multidimensional do DHAA e a aproximação entre o conceito nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o que é previsto pelo DHAA.

Buscando uma demonstração prática dos conceitos, no capítulo foram discutidos exemplos da identificação de violações do DHAA, correlacionando-os com a ideia de necropolítica apresentada no primeiro capítulo, as características de decisões governamentais que impactam negativamente a alimentação e correspondem às violações ao DHAA. Posteriormente, foi apresentado um exemplo prático de um ato normativo brasileiro que se enquadra nesse contexto.

Nesse sentido, a Lei nº 14.785 (BRASIL, 2023a), conhecida como Nova Lei dos Agrotóxicos, aprovada pelo Plenário e sancionada pelo Presidente da República, foi escolhida como ilustração de uma decisão governamental que pode ter implicado violações ao DHAA e, da mesma forma, que possui uma correlação com a necropolítica, sendo que a escolha dessa decisão para análise decorreu da compreensão apresentada nesta pesquisa de que, diante do cenário da situação alimentar do país, esse documento teve um impacto negativo na melhoria dessa condição por ter privilegiado um setor da economia em detrimento da qualidade da produção de alimentos no país.

No terceiro capítulo, por sua vez, iniciou-se o relato da proposta fruto da pesquisa realizada, sendo a abordagem do direito à alimentação sob um viés multidimensional, que ultrapassa a noção de satisfação apenas pela presença física do alimento. Seis aspectos foram abordados na elaboração de políticas públicas de

combate à fome, os quais, se negligenciados, podem propiciar abordagens estatais inclinadas à necropolítica da fome. As dimensões versam sobre: quantidade, qualidade, soberania alimentar, cultura, preservação ambiental e aspectos sociais, formando uma visão biopsicossocial da alimentação e do combate à fome. Não há, a priori, uma hierarquia entre esses aspectos, visto que a compreensão do direito à alimentação defendido nesta pesquisa exige uma adesão à perspectiva holística do conceito.

A essas dimensões, que possuem particularidades conceituais próprias, mas que se entrelaçam na análise social da realidade, serão acrescentadas noções acerca de individualidades alimentares, que são formas pelas quais o organismo humano reage aos alimentos, podendo desencadear agravos em saúde. Desta forma, na última seção do capítulo, foram discutidas alergias, intolerâncias, bem como duas das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) que possuem estrita relação com as condições de alimentação dos indivíduos: a diabetes e a hipertensão.

No quarto e derradeiro capítulo deste relatório de pesquisa, foram abordadas as três iniciativas governamentais que tratam da alimentação no país de forma intersetorial: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde na Escola (PSE), diante da inexistência de uma política pública de combate à fome atual e centralizada. A escolha destas ações para análise baseou-se nas diretrizes da Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS), que as classificou como as principais políticas de alimentação do país no quesito "ações intersetoriais", ou seja, políticas de alimentação que trazem em seus escopos ações em outros direitos fundamentais, objetivo defendido nesta dissertação.

Na necessidade de contrapor estas ações com outra estratégia que não tomou os mesmos moldes de multidimensionalidade, neste capítulo, foi realizado um estudo de caso sobre o Auxílio Emergencial. Além desta justificativa, o Auxílio demonstrou-se o maior benefício do período pandêmico, momento histórico em que os índices de desemprego e de IA aumentaram (Rede PenSSAN, 2021). O escopo da construção deste capítulo foi, portanto, sedimentar o entendimento de que a distribuição de renda, isoladamente, não será capaz de resolver o problema da fome. As Políticas, Programas e Ações que foram vistas neste capítulo impactaram a efetividade do direito à alimentação e exigiram a tratativa da problemática como multidimensional em virtude da conclusão de que é indiscutível a necessidade da formulação de uma nova

política de combate à fome, centralizada e que enfrente problemas estruturais, como o modelo agrícola atual.

Somando à proposta de entendimento do direito à alimentação como multidimensional, o último capítulo desta pesquisa surgiu com a iniciativa de demonstração da interdependência da alimentação com outros direitos sociais, neste caso, o direito ao trabalho, o direito à moradia e o direito ao transporte, que não são usualmente correlacionados com a alimentação. Na pesquisa, demonstrou-se que, além de encarar o direito à alimentação como multidimensional, deve-se, do mesmo modo, entender que a efetividade ou não de outros direitos pode afetar a satisfação dele, assim como o contrário também pode ocorrer.

## 2 A SITUAÇÃO ALIMENTAR E CONCEITO DE FOME

Das mazelas que cortam o tecido social, a fome é uma das mais devastadoras. Tal afirmação não se fundamenta apenas no choque inicial de presenciar indivíduos em situação de inanição, mas, também na observação da influência insidiosa que a fome exerce na marcha para o progresso de uma sociedade.

É imprescindível que a fome não seja entendida como fenômeno essencialmente nutricional, pois não o é. No debate sobre o conceito, o geógrafo brasileiro Castro (1946) pode ser considerado uma das mais importantes referências acadêmicas no estudo sistemático da fome como um produto político. Suas perspectivas sobre a fome foram uma das principais referências teóricas desta pesquisa, em que se fez necessário apresentar os conceitos basilares sobre a fome, a segurança alimentar, a segurança alimentar e nutricional (SAN) e a insegurança alimentar, em seus três níveis. Essas delimitações conceituais foram essenciais para a compreensão do caráter holístico com que deve ser tratado o problema da fome e, conseqüentemente, a resposta dada a ele.

O reconhecimento da fome como fenômeno político exige, portanto, que o combate a ela assuma a forma de decisões governamentais instrumentalizadas em políticas públicas. Apesar de escrito na década de 1940, o retrato da fome abordado no ensaio de Castro (1946) segue atual, apesar da positivação do direito à alimentação no rol dos direitos sociais da Constituição (BRASIL, 1998), dos tratados e acordos em que o Brasil é signatário e das políticas públicas aplicadas no decorrer dos anos.

Desta forma, foi proposta uma correlação entre os fundamentos da obra de Castro (1946) sobre a fome e o trabalho do filósofo camaronês Mbembe (2021) referente à necropolítica. Mbembe (2021) define o conceito de necropolítica como a extrapolação do poder legítimo dos governos para definir quem vive e quem morre. Assim, ao analisar a fome como um fenômeno político, enfatiza-se como as decisões políticas moldam a distribuição de alimentos e o enfoque de políticas sociais, e como a ação governamental pode, como objetivo político, submeter pessoas e comunidades a um ciclo pernicioso de pobreza.

No presente capítulo, a alimentação foi discutida como prática multiconceitual não restrita apenas a considerações sobre quantidade de alimentos, mas também a

qualidade deles, a cultura envolvida e até mesmo os modos de produção relacionados. Alguns destes conceitos, como o de insegurança alimentar (IA), em um de seus três níveis, pode ser utilizado na tentativa de tratar da situação de fome, mas sem utilizar desta palavra que carrega um grande peso. A permanência da IA é reflexo da negação do direito à alimentação e, por ser de responsabilidade estatal, pode estar ligada à necropolítica.

Buscou-se traçar um paralelo entre os conceitos que envolvem a situação alimentar e a possibilidade de ocorrência da necropolítica, utilizando alguns exemplos de decisões governamentais brasileiras que tiveram impacto negativo na alimentação dos indivíduos.

## **2.1 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Segurança Alimentar (SA)**

Em respeito ao rigor necessário inerente à elaboração deste relatório de pesquisa, é importante definir o que foi considerado “fome”. Neste sentido, cabe salientar que as expressões mais utilizadas pela doutrina no tema tratam de dois conceitos ao analisar a situação alimentar dos indivíduos: segurança alimentar e nutricional (SAN) e a segurança alimentar (SA). De acordo com a organização Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), entre os anos de 1980 e 1990, o grande problema encarado pelas populações mundiais versava sobre a produção de alimentos e o temor da fome surgia da impossibilidade de abastecimento dos mercados. Neste sentido, cunhou-se o termo segurança alimentar (SA) correspondente à necessidade de garantia do acesso físico e econômico aos alimentos, combatendo problemas como a pobreza e a falta de acesso à terra, água e capacidade de produção (ABRANDH, 2013).

No entanto, no início dos anos 1990, as nações entenderam que a presença física do alimento não seria um problema diante da capacidade de produção agrícola e passaram a incorporar ao critério anterior expressões como “alimentos seguros”, na referência à alimentos sem contaminações químicas, “de qualidade”, relacionando-os às características nutricionais e sanitárias e “sustentáveis”, abrangendo os processos produtivos que pudessem reduzir os impactos da produção de alimentos (ABRANDH, 2013). Com isso, o conceito de segurança alimentar (SA) tornou-se parte do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN).

O conceito de SAN foi ampliado em 2003, no Brasil, em um encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da incorporação de outras dimensões ao conceito anteriormente descrito. Na ocasião, o conceito de SAN passou a ser tido como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2004). Nesta ampliação, o conceito de segurança alimentar e nutricional passou a contemplar, de mesmo modo, aspectos referentes à chamada soberania alimentar, sendo esta referente ao direito das nações e de seus povos de definirem suas políticas alimentares e o respeito às tradições regionais (ABRANDH, 2013).

O conceito de soberania alimentar surgiu como resposta aos movimentos sociais de camponeses e sua primeira menção acontece durante a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada pela FAO (1996). A queixa que motivou a construção do novo conceito se baseava no temor de que a garantia física dos alimentos não considerava as formas de produção dos alimentos, quais seriam as condições do trabalho no campo e a remuneração destes trabalhadores. Para Campos (2007), a abordagem que se preocupa apenas com a garantia física do alimento e deixa de lado as condições em que vivem estes trabalhadores favorece o agronegócio e a produção em larga escala, fazendo com que o pequeno produtor não tenha acesso sequer àquilo que ele mesmo produz e que possa, também, passar fome.

A importância da integração da soberania alimentar ao conceito de SAN foi reafirmada no Fórum Mundial pela Soberania Alimentar (2007) e, desde então, o conceito inclui: a) a priorização da produção agrícola local; b) a necessidade do direito à terra; c) o direito dos camponeses de produzir e o direito dos consumidores de escolher de quem vão comprar; d) a fixação de impostos sobre a importação de alimentos, valorizando a produção e a comercialização da produção nacional; e) a participação dos pequenos produtores na definição das políticas agrárias e f) o reconhecimento das mulheres camponesas.

Permanece, contudo, a errônea concepção de que a valorização da produção e do comércio local de alimentos desempenhem efeito negativo acerca das relações de comércio com outras nações e, neste sentido, a Via Campesina (2003) alerta que o comércio internacional justo favorece a diversidade de produtos oferecidos e que

deve ser mantido. Porém, a produção nacional dos alimentos deve ser prioritária, contribuindo para o desenvolvimento da nação e daqueles que aqui produzem.

Este é o atual conceito de SAN, firmado na Lei nº 11.346 (BRASIL, 2006), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O conceito trabalha dois elementos que se complementam, o alimentar e o nutricional. De acordo com a ABRANDH (2013), a dimensão alimentar faz referência à produção e disponibilidade dos alimentos e, neste sentido, eles devem ser: a) suficientes e adequados diante de sua quantidade e qualidade nutricional; b) estáveis e contínuos, neutralizando variações sazonais e garantindo o acesso permanente; c) autônomos, prezando pela autossuficiência da produção agrícola nacional; d) equitativas, possibilitando o acesso universal e e) sustentável, buscando processos que respeitem os recursos naturais e diminuam o impacto ambiental da produção de alimentos.

A dimensão nutricional, por sua vez, correlaciona as relações entre o alimento e o indivíduo e, neste sentido, os alimentos devem ser: a) saudáveis em sua composição nutricional; b) preparados com técnicas que preservem seu valor nutricional; c) consumidos de forma adequada de acordo com as necessidades da faixa etária; d) relacionar-se com os aspectos da saúde da família, prevenção e controle de doenças e promotores do desenvolvimento social e pessoal dos indivíduos (ABRANDH, 2013).

Já a Segurança Alimentar (SA) é parte da SAN, mas compreende apenas o acesso aos alimentos, ou seja, preocupa-se com a disponibilidade física deles (UNASUS, 2019). A SA não atende a um critério multidimensional ou amplo, deixando de considerar fatores sociais, culturais e de carências em outros direitos, podendo ser entendida como a base para a SAN, tendo em vista que só é possível pensar na qualidade dos alimentos a partir do momento em que eles existem.

Entendendo o conceito de SAN como multidimensional e amplo, que reverbera em outros direitos fundamentais como saúde, educação, moradia, trabalho e outros, também se entende que a escolha dos hábitos alimentares é multideterminada, ou seja, não depende exclusivamente dos indivíduos e suas preferências. Diversos são os fatores que podem implicar estas decisões e, conseqüentemente, a qualidade nutricional da dieta, como o preço dos alimentos. De acordo com a ABRANDH (2013), parte significativa da renda de uma família é destinada à compra de alimentos e, se estes ficam mais caros, as famílias decidem por opções mais baratas e, nem sempre, igualmente ou mais saudáveis. Assim, algumas famílias conseguem manter a



disponibilidade física do alimento, mantendo-se em situação de SA, mas não necessariamente em situação de SAN.

Neste sentido, entendeu-se, após a pesquisa bibliográfica efetuada, que a disponibilidade física do alimento é o primeiro passo para a garantia do direito à alimentação, mas não é o único, tendo em vista a necessidade de garantir suas outras dimensões, como a qualitativa, a de soberania, a ambiental e outras que serão tratadas ao longo deste trabalho. No entanto, apesar de se defender a observação das demais dimensões do direito à alimentação, a primeira a ser assegurada é a quantitativa e, para isso, há a necessidade de saber acerca da situação de SA em que vivem os domicílios.

## **2.2 A Insegurança Alimentar (IA) e seus níveis**

No intuito de dimensionar a situação de SA da população, foi desenvolvida uma escala psicométrica, ou seja, capaz de demonstrar a relação entre os estímulos do ambiente e o comportamento dos indivíduos diante daqueles. De acordo com Athila e Leite (2020), tomou-se por base uma escala estadunidense criada em 1990, que consistia na quantificação dos grupos considerados vulneráveis e, a partir disso, na análise comportamental destes indivíduos diante da privação de alimento. A avaliação se dava, de acordo com os autores, a partir de questionamentos feitos aos indivíduos acerca dos impactos das políticas públicas de alimentação e nutrição (ATHILA; LEITE, 2020). Ou seja, a série de questionamentos buscava avaliar se as políticas públicas em andamento estavam, de fato, atendendo a população vulnerável.

A partir da experiência estadunidense, foi criada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (BRASIL, 2014c), composta por 14 questionamentos que, além de versarem sobre a ocorrência ou não da privação do alimento, nas palavras de Athila e Leite (2020, p. 01) analisam “[...] a ansiedade ou dúvida sobre a disponibilidade futura de alimentos”. Ou seja, a EBIA (BRASIL, 2014c) seria capaz de aferir a situação de SA, mas não de SAN, pois seus questionamentos não atendem aos critérios biológicos, econômicos ou sociais, mas à presença, ausência ou medo da ausência do alimento. Neste sentido, há a possibilidade de um domicílio viver em situação de Segurança Alimentar, mas não de Segurança Alimentar e Nutricional.

A EBIA (BRASIL, 2014c) tradicional, de acordo com Athila e Leite (2020), já foi validada em pesquisas brasileiras, mas esta não é a única versão do questionário,

que conta com uma versão reduzida, de oito itens, considerada de fácil aplicação no âmbito das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em serviços de assistência social. Além dela, foi desenvolvida a chamada EBIAG, ou EBIA Guarani, voltada à aferição da SA dos povos originários e feita a partir de experiências com os povos Guarani, Kanamari e Kulina, residentes no estado do Amazonas (YUYAMA *et al.*, 2008).

Este modelo de EBIA em questão, voltado à população indígena, tem grande impacto dentro dos estudos sobre alimentação no Brasil, tendo em vista que os hábitos alimentares dos povos originários ainda são pouco compreendidos por parte da população. A tentativa, com a criação da EBIAG, de aproximar os conceitos de SA com as práticas alimentares dos povos originários deve ser encarada com positividade, em virtude da necessidade do respeito à heterogeneidade da alimentação e das tradições alimentares.

A aplicação da EBIA (BRASIL, 2014c), seja a tradicional ou os dois modelos acima descritos, consegue aferir se o domicílio está em situação de Segurança Alimentar ou de Insegurança Alimentar, conceito a ser visto no próximo tópico deste capítulo. Esta resposta, de acordo com Athila e Leite (2020), leva em consideração aspectos de renda do domicílio, mas a verificação de uma situação de SAN exigiria que os questionamentos da EBIA (BRASIL, 2014c) fossem somados a marcadores próprios de idade, região geográfica, existência ou não de diagnóstico de DCNT ou de presença de alergias, intolerâncias e outras individualidades. Assim, após a resposta dos quesitos da EBIA (BRASIL, 2014c), o domicílio pode ser enquadrado dentro do conceito de SA e não estar dentro do conceito de SAN.

A Insegurança Alimentar (IA), de acordo com os debates realizados no fórum em questão (BRASIL, 2004), poderia ser dividida em três níveis: 1) IA leve, na possibilidade de preocupação em comprar alimentos mais baratos; 2) IA moderada, quando há comprometimento da qualidade e quantidade dos alimentos e 3) IA grave, na ausência de alimento, mesmo que em uma refeição ou em um dos dias da semana. Neste sentido, a IA grave aconteceria quando aquele domicílio, acostumado a realizar determinada refeição, não possui o alimento para tal.

Para a EBIA (BRASIL, 2014c), a situação de IA grave é considerada uma situação de fome, enquanto para Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2016), a situação de IA moderada já deve ser considerada como tal. Essa distinção se deve ao fato de a EBIA (BRASIL, 2014c) aferir apenas a situação de SA, enquanto o conceito trabalhado pela FAO é correspondente ao de direito

humano à alimentação adequada (DHAA), construído a partir de uma perspectiva ampla e que se aproxima do conceito de SAN, levando em consideração aspectos nutricionais, sociais, econômicos, culturais e ambientais da alimentação.

Este relatório de pesquisa trouxe o direito à alimentação dentro de sua perspectiva mais ampliada, entendendo que os hábitos alimentares e a qualidade da alimentação dependem da efetividade de outros direitos fundamentais, como saúde, educação, trabalho, moradia e outros. Por entender que o direito à alimentação vai além da presença física do alimento, a insegurança alimentar moderada e a grave foram tratadas, neste trabalho, como definição do estado de fome, amparada pela definição acima descrita e também pelas palavras de Castro (1946, p. 62) ao classificar o que seria um regime alimentar considerado racional como suficiente, completo e harmônico “[...] deve conter um total de energia correspondente às despesas do organismo e [...] encerrar os diferentes elementos de que o organismo necessita para o seu crescimento e equilíbrio funcional”.

Não existindo tal harmonia, entendeu-se que a fome seria a ausência quantitativa ou qualitativa do alimento. Entendeu-se, a partir da conceituação de que a situação de IA grave é uma situação de privação de alimento, e que não a chamar assim seria uma tentativa de suavizar um discurso que, na verdade, deve ser cada vez mais explicitado.

De mesmo modo, a IA moderada compromete a qualidade dos alimentos, tendo em vista que os residentes do domicílio precisam exercer suas escolhas alimentares a partir do custo do alimento, afetando, assim, a qualidade nutricional destes. Neste entendimento de que a fome, além da ausência quantitativa, é experienciada pela ausência de nutrientes dos alimentos que compõem a dieta, neste trabalho, seguiu-se adotando a diretriz da FAO (2016) ao ampliar o estado de fome para a condição de IA moderada.

Partindo disso, o primeiro passo para a caracterização da fome é a ausência material do alimento, ou seja, em caráter quantitativo. Neste sentido, Meyer-Bisch (2000, p. 15) afirma que “se a população está com fome, isso significa que suas liberdades civis e culturais foram violadas, logo, a ausência de uma razoável segurança alimentar desqualifica o Estado de Direito como tal”. No entanto, o alimento mesmo em quantidade, quando não detém dos nutrientes necessários pode, ainda assim, causar fome, no conceito de fome oculta que Castro (1946, p. 25) define pela “[...] falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes

habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias”. Neste sentido, surgiu o critério qualitativo da alimentação, também chamado de nutricional, que salienta que a presença física, material, do alimento não é sinônimo de uma dieta adequada, pois a composição nutricional se mostra relevante.

Agregando ao aspecto nutricional, cabe entender a diferenciação entre os tipos de alimentos para, então, traçar aquela que seria a dieta nutricionalmente adequada.

De acordo com o Guia Alimentar para a população brasileira (BRASIL, 2014a), os alimentos *in natura* são aqueles obtidos diretamente de animais ou plantas, ou seja, prontos para o consumo, sem a necessidade de qualquer processo industrial, como ovos, frutas, folhas e leite.

Já os alimentos minimamente processados são alimentos *in natura* submetidos a algum processamento anterior ao consumo humano, como a transformação de um grão em uma farinha, cortes de carne que necessitam de refrigeração ou o processo de pasteurização do leite. Estes, por sua vez, passaram por um processo industrial, mas não perderam sua essência, sua identidade alimentar (BRASIL, 2014a).

Os alimentos processados, por sua vez, segundo indicação do Guia (BRASIL, 2014a), são produtos *in natura* ou minimamente processados, com adição de sais, açúcares, óleos ou vinagre, como temperos para preparos de alimentos. Por mais que tal classificação de alimentos mantenha a identidade básica, a maioria dos nutrientes de seu produto base é perdida em seu processamento, o que desfavorece sua composição nutricional. Porém, estes alimentos, segundo orientação do Guia (BRASIL, 2014a), são utilizados em pequenas quantidades durante o preparo das refeições, não sendo consumidos diretamente e, por isso, não causando grandes malefícios à saúde do indivíduo.

Já os alimentos chamados de ultraprocessados são aqueles que, primordialmente, resultam de subprodutos hiperpalatáveis, ou seja, que estimulam mecanismos cerebrais, a partir de suas interações físico-químicas e ocasionam sensações prazerosas, induzindo o consumo em excesso. Apesar de seu baixo valor nutritivo, os alimentos ultraprocessados são alternativas mais baratas e de consumo rápido (SANTOS E FONTÃO, 2022). Essa categoria de alimentos, segundo o Guia Alimentar (BRASIL, 2014a), tem em seu processamento, o uso de ingredientes exclusivamente industriais, adicionados aos alimentos com a necessidade de conservação, alteração do sabor ou da coloração.

Assim, retomou-se a importância do critério qualitativo, nutricional, da alimentação enquanto necessário ao combate à fome, uma vez que, retomando o pensamento de Castro (1946), a presença material de alimentos ultraprocessados não satisfaz as necessidades nutricionais de uma dieta considerada saudável e essa não satisfação também caracteriza a ocorrência de uma fome de nutrientes. No entanto, a substituição de alimentos *in natura* e minimamente processados por alimentos ultraprocessados não se dá de forma aleatória. Para Monteiro *et. al* (2011), os alimentos ultraprocessados são mais baratos e mais práticos, ou seja, demandam menos tempo em seus preparos, atendendo às necessidades de uma rotina de rápida necessidade alimentar.

Um dos efeitos do mundo globalizado é a concentração de grupos econômicos que, segundo Santos e Fontão (2022), interfere nos hábitos alimentares da população mundial, pois a expansão dos conglomerados alimentares traz consigo a disseminação de uma dieta baseada em alimentos com alto índice de processamento, em contraposição ao consumo de alimentos *in natura*. A adoção de uma alimentação não é, somente, uma escolha do indivíduo, tendo em vista a multiplicidade de fatores econômicos, sociais e culturais capazes de influenciar, de maneira positiva ou não, o padrão alimentar. Chonchol (1987, p. 67) reforça tal pensamento ao dizer que “há uma desinformação que permite à propaganda e à publicidade distorcerem de maneira brutal os sistemas alimentares tradicionais”.

Além da alta oferta de produtos ultraprocessados nas prateleiras, o Guia (2014a) alerta para a necessidade de uma publicidade consciente, que demonstre os riscos de uma dieta baseada neste tipo de alimento. É necessário que o cidadão tenha consciência daquilo que está adquirindo e comendo e, para isso, é primordial que os alimentos ultraprocessados deixem de ser vinculados pela mídia como produtos saudáveis e seguros.

É neste sentido que se entendeu a fome como um fenômeno social e político. Há, obviamente, causas naturais que favorecem o surgimento deste fenômeno, mas diante das possibilidades econômicas, organizacionais e tecnológicas que viabilizariam a superação das dificuldades naturais, não há como o Estado isentar-se da responsabilidade pela produção da fome, seja no sentido quantitativo ou qualitativo. Tal denúncia remonta à década de 1940, em que Castro (1946, p. 37) levantou o questionamento da existência da fome em regiões de clima e vegetação tão distintas dentro do mesmo território nacional, “dizia-se que a fome no Nordeste

interior tinha como raiz a aridez climática [...] mas há carências alimentares tanto no Nordeste seco quanto na chuvosa Zona da Mata”.

A superação da fome e a garantia da alimentação regular e saudável seriam pressupostos à busca da materialização dos demais direitos. É o que sustenta Bobbio (2004) ao dizer que de nada adianta a busca por justificativas, mas sim a concentração na exequibilidade de tais direitos, uma vez que fora ultrapassada a fase de serem proclamados nos textos legais; agora, precisam ser efetivados. Não se buscou negar as dificuldades climáticas ou de relevo das distintas regiões, mas o dever de o Estado minimizar tais dificuldades. No entanto, afirmou Castro (1946, p. 315) que “nada existe de específico contra a fome, nenhuma panaceia que possa curar esse mal como se fosse uma doença de causa definida”; o problema da fome, então, apresenta características e necessidades específicas de acordo com a região, população e, até mesmo, momento histórico, tendo várias facetas.

Como problema, a fome no Brasil tem características coloniais, estruturada desde a formação da nação. Porém, diante da extensão territorial do país, é inegável que o tratamento dado às cinco regiões deverá ser heterogêneo. Castro (1946) tratava como “áreas de fome” as regiões em que pelo menos metade da população apresentava nítidas manifestações de carência nutricional, seja esta manifestação permanente ou transitória, a que se referia como área de fome endêmica e área de fome transitória, respectivamente.

O autor pontua: “não são áreas da fome no sentido rigoroso da palavra, mas áreas de subnutrição, de desequilíbrio e de carências parciais, restritas a determinados grupos ou classes sociais” (CASTRO, 1946, p. 269). Os levantamentos, portanto, eram relacionados a cada área de fome, entendendo suas particularidades de solo, clima, vegetação e cultura, e foi este o entendimento defendido ao longo deste trabalho, em contraponto à ideia de que uma solução homogênea seria eficaz, pois, neste contexto, cada região detém práticas alimentares culturalmente distintas e que necessitam do devido respeito tradicional.

Os estudos de Castro (1946) defenderam a ideia de que a fome pode ser relacionada e imputada, por uma parte, às condições geográficas. Porém, ela é de fato e antes de tudo, uma questão de política, a continuidade de sua existência não se deveu à morfologia dos solos, mas à prática dos homens. Sendo, portanto, também um papel do Direito a minimização deste problema e, é neste sentido, que se faz necessária a análise da evolução do direito à alimentação como se conhece hoje,

presente no rol dos direitos sociais na Constituição (BRASIL, 1988), bem como no cenário internacional, descrita em declarações, pactos e convenções em nível global.

O enfrentamento da fome passa pelo entendimento de que este é um fenômeno social generalizado ou, nas palavras de Castro (1946, p. 42) a fome “é um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também, até hoje, terra da fome”.

### **2.3 A necropolítica e sua correlação com a fome**

O conceito de necropolítica, proposto por Mbembe (2021), pressupõe que em um Estado soberano, aquele que detém o poder dita quem pode viver e quem deve morrer. Este conceito pode ser visto como irreal ou, até mesmo, exagerado, mas é capaz de esclarecer “as várias maneiras pelas quais, no contemporâneo [...] há formas únicas e novas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de mortos-vivos” (MBEMBE, 2021, p. 71).

O autor propôs-se à análise das decisões governamentais, seja de qual nação for, diante do viés da intencionalidade, ou seja, quem toma as decisões faz isso de forma motivada, sabendo quem privilegia e quem prejudica. Mbembe (2021) inspirou-se na ideia de Foucault (2022), que expressou a noção de biopoder como o domínio da vida sobre o qual o poder estabelece controle, considerando que a soberania pode expressar o direito de matar. Sobre o tema, afirma Mbembe (2021, p. 41) “a soberania é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é descartável e quem não é”.

Este direito de matar, segundo Mbembe (2021), pode e é exercido fora das situações consideradas por ele como atípicas, como o estado de exceção e o estado de sítio, situações em que o detentor do poder é chamado a tomar decisões diante da excepcionalidade social e política. Para Mbembe (2021), decisões diárias de governantes podem fazer parte de um projeto político de necropolítica, ou seja, intencionalmente prejudicam uma parcela da população, talvez não levando à morte, mas produzindo efeitos negativos em suas realidades, produzindo a morte na vida, ou seja, uma condição de vida humana abaixo do considerado razoável.

O *droit de glaive*, direito soberano de matar, extraído da obra de Foucault (1997) e que inspira Mbembe (2021), pode estar presente em todos Estados modernos,

ligados à desumanização do cidadão e à precarização de suas condições de vida. A realidade social daqueles países que se situam na periferia do capitalismo moderno, para Mbembe (2021), encontra-se gerida pelo necropoder. De acordo com Fraser e Jaeggi (2020, p. 30): “os trabalhadores são livres para trabalhar, mas também são livres para morrer de fome”.

Este conceito de necropolítica e o ensaio de mesmo nome, fruto dos estudos do autor camaronês, são a base para o paralelo que será feito neste trabalho, através da correlação com a situação famélica brasileira, principalmente no que diz respeito aos inúmeros ataques às políticas públicas de combate à fome e aos conselhos que sobre elas se debruçam. Para tal comparação, faz-se necessário entender outro conceito, o de nutricídio, que, segundo Seixas e Xavier (2020), é intrínseco à lógica capitalista que produz a IA como elemento constitutivo do sistema alimentar brasileiro.

O nutricídio, termo cunhado por Afrika (2020), relaciona-se com a ideia da necropolítica da fome ao entender que a comida, como já dito aqui, é vista como mercadoria e, por ser mercadoria, está à serviço das forças do mercado. Tais forças atuam no incentivo ao consumo de alimentos ultraprocessados, controlam os preços dos alimentos, privilegiam a produção para o mercado externo e a monocultura. Seixas e Xavier (2020, p. 08) corroboram tal ideia ao afirmar que o regime alimentar neoliberal “prioriza os ultraprocessados, [...]quanto mais processado for alimento-mercadoria, menor seu tempo de produção e menos nutrientes conterá, conseqüentemente, mais lucro ele irá gerar e mais pessoas em situação de insegurança alimentar entrarão para os dados”.

A fome, segundo os autores e corroborando o pensamento de Afrika (2020), é um instrumento de dominação política, que permite a maximização da exploração do indivíduo, pois conviver com a fome ou temê-la torna o trabalhador precarizado, em uma situação de vulnerabilidade frente às condições de trabalho degradantes (SEIXAS; XAVIER, 2020).

Política, para Mbembe (2021, p. 12-13), “é a morte que vive uma vida humana” e, neste sentido, Almeida (*apud* CASTRO, 1946, p. 12) afirma que, principalmente, fatores políticos definem quem vai passar fome, através das “[...] estratégias de produção e distribuição de alimentos, sistemas de preços, divisões espaciais nas cidades e no campo, desigualdade social, políticas salariais, tradições culturais, sistemas de saúde, condições de habitação, meios de difusão ideológica, entre outros”.



O Brasil da década de 1940, mapeado por Castro (1946), já apresentava traços do que se entende por necropolítica da fome e nutricional. Aquilo que Mbembe (2021) chama de situação de morto-vivo exprime a ideia de uma existência marcada pelo controle, aqui, um controle alimentar. Neste sentido, Castro (1946, p. 150-151) expõe o controle alimentar dos senhores com os trabalhadores à época, exemplificando tabus associados ao consumo de frutas, ao lembrar orientações que enfatizavam que “[...] não se deve misturar nenhuma fruta com álcool, melancia comida no mato logo depois de colhida dá febre, manga com leite é veneno, laranja só deve ser comida de manhãzinha [...]” como uma estratégia em que “[...] os senhores e os patrões diminuía ao extremo as possibilidades de que os pobres se aventurassem a tocar nas suas frutas egoisticamente poupadas para seu exclusivo regalo”.

Tal controle, exercido pelos senhores da época, limitava o consumo de seus empregados àquilo que não tinha valor; aqui, novamente a ideia de comida-mercadoria. Castro (1946, p. 149) sugere que o pensamento vigente concebia “[...] a fruta como gulodice, como considera folha e verdura comida de lagarta. Comida de homem para essa gente é mesmo feijão, carne e farinha”. É possível extrair deste trecho que tais indivíduos não deixaram de consumir esses alimentos, como frutas, verduras e leguminosas, por escolha ou gosto pessoal, mas a partir de uma determinação de alguém hierarquicamente superior, capaz de influenciar padrões alimentares a partir de seu próprio egoísmo.

O cenário agrícola brasileiro vai sendo modificado a partir da segunda metade década de 1960, pois, até então, segundo Melo (1987), o Brasil tinha um certo equilíbrio entre a produção para o mercado interno e a produção voltada à exportação. O autor elenca três elementos que surgiram e modificaram tal estrutura, sendo: a modernização, a postura mais aberta da economia brasileira ao mercado externo e o comportamento dos preços de produtos primários agrícolas que, a partir deste momento, iniciou-se a chamada cultura da exportação, em detrimento da produção para o abastecimento do mercado interno (MELO, 1987).

Infelizmente os traços do controle alimentar citados por Castro (1946), não ficaram restritos àquela década, já que, segundo Campos e Santos (2021), a crise a partir de 1970 e que seguiu no início dos anos de 1980, foi marcada pelo crescimento da dívida externa nos países da América Latina e do preço dos alimentos. De acordo com Melo (1987, p. 39): “os primeiros sete meses de 1983 foram extremamente

complicados com relação ao comportamento da inflação e ao comportamento dos preços dos produtos alimentícios dentro dos índices da inflação”.

Neste momento, o Brasil tinha como base da agenda governamental de combate à fome programas de caráter assistencialista, basicamente visando a compra e distribuição de alimentos básicos (ABRANDH, 2013). A crítica a ser feita neste ponto é muito similar àquilo retratado por Castro (1946) ao exemplificar a base alimentar seguida pelos trabalhadores e imposta pelos patrões: a homogeneidade da alimentação. Uma política meramente assistencial, que promove a entrega de alimentos considerados “básicos”, pode não respeitar os padrões alimentares regionais, defendendo a ideia de uma alimentação homogênea como solução para o problema da fome.

O Brasil dos anos 2000, por sua vez, estudava a proposta do Projeto Fome Zero, que posteriormente daria lugar ao Programa Fome Zero, considerada a maior política pública de combate à fome do Brasil e que, entre os anos de 2003 e 2014, promoveu mudanças no cenário nacional (SILVA, 2021). No entanto, é neste momento da história brasileira que começa a ser desenhado o arcabouço jurídico favorável a um dos grandes problemas modernos: a ideia da austeridade.

Blyth (2017) afirma que a ideia da austeridade traz a percepção de que o Estado, bem como sua intervenção, configura um problema e completa ao dizer que, dentro do conceito de austeridade, “a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesas públicas para reestabelecer a competitividade que, supostamente, se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits” (BLYTH, 2017, p. 22).

A austeridade se mostra um perigo ao tentar vender a ideia de que o Estado nada mais é do que uma fonte de gastos e que, sem ele, a economia conseguiria se autorregular. Três são os dispositivos jurídicos que iniciaram a construção deste pensamento austero no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Gestão da Dívida Pública e o Teto de Gastos. A Lei complementar nº 101 (BRASIL, 2000), Lei de Responsabilidade Fiscal, fez parte de um projeto de estabilização fiscal baseado em quatro características: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade.

Segundo Campos e Santos (2021), a LRF objetivava a redução e o controle das despesas públicas, com regras que se aplicavam à União, aos Estados e municípios brasileiros, bem como ao Distrito Federal e, completam os autores que “a

lei representou fundamentalmente uma política de controle do Estado [...] um mecanismo novo na história econômica brasileira, a institucionalização da austeridade limitando o gasto social e de investimento, de modo que o único gasto fora do teto é o financeiro, exceção esta que beneficia o mercado”.

No entanto, o desmembramento do Programa Fome Zero em programas de transferência de renda e a perda do caráter estrutural do programa, com ataque em várias vertentes como o modo de produção agrícola, deu lugar a uma situação de vulnerabilidade alimentar. A partir do governo Michel Temer (2016-2018), com o congelamento dos gastos em políticas públicas sociais, quando entende-se iniciar as decisões de necropoder com o desmonte de políticas públicas e extinções de conselhos importantes durante o último governo, a análise da situação atual famélica brasileira se deu com base no conceito de necropolítica da fome.

Isto porque não há como desassociar a fome da política, segundo Minayo e Neto (1987, p. 16): “a fome é fruto das relações sociais de dominação econômica e política entre as nações e entre as classes dentro de cada nação. Na verdade, o faminto de hoje vive em um mundo de fartura e, sua fome, é o avesso dessa opulência”.

É possível correlacionar a ideia da coexistência de pessoas famintas em nações que produzem toneladas de alimentos, a partir da própria ideia de desigualdade em um mundo rico, explicada por Fraser e Rahel (2020, p. 15): “não é apenas porque alguns têm mais e outros, menos, mas também porque poucas pessoas têm hoje a vida estável e uma sensação de bem-estar; porque tantas pessoas têm de lutar por trabalhos precários, fazendo malabarismos com diversos empregos e menos direitos, enquanto se endividam”.

Neste sentido, passar-se-á à análise de uma decisão política relacionada à alimentação e seus impactos, que podem ser correlacionados com o conceito de necropolítica, tendo em vista a maneira negativa como refletiram na efetividade do direito à alimentação. A escolha do exemplo se deu pela reversão da situação, uma vez que o governo seguinte revisitou a situação e, percebendo o impacto negativo, desfez o ato.

O exemplo prático da ocorrência de uma decisão do necropoder tem relação com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sistema de gestão intersetorial de políticas públicas instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (BRASIL, 2006). O órgão funcionou com composição

da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) de 2006 a 2019, exercendo um importante papel na inovação das políticas públicas de combate à fome nos governos brasileiros.

Porém, a Medida Provisória nº 870 (BRASIL, 2019) extinguiu o CONSEA, acabando com sua prerrogativa de convocação de uma nova Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja atribuição seria de propor ao Governo Federal as prioridades da agenda de SAN e, principalmente, as atividades de articulação, acompanhamento e monitoramento das políticas de DHAA. A partir de 2019, tais atribuições passaram ao Ministério da Cidadania. Recine (2023) afirma que tal modificação foi capaz de interromper o processo antes consolidado pelo SISAN, responsável por articular áreas que, aparentemente são distantes, mas que possuem efeitos em cadeia, como a saúde, educação, o desenvolvimento social, o meio ambiente e a economia. A extinção do CONSEA não deve ser entendida como uma decisão sem fundamento diante daquilo que o Conselho realizou durante seus 13 anos de atuação.

A retirada da atribuição do CONSEA de monitoramento das políticas públicas de alimentação e de discussão das prioridades na matéria, levadas ao Ministério da Cidadania, demonstra a perda do caráter interministerial que o Conselho detinha, possibilitando a realização de suas atividades de maneira autônoma. Atribuir tal agenda ao Ministério da Cidadania demonstrou ser um retrocesso, tendo em vista a vasta amplitude deste Ministério, especificamente e a composição predominantemente política dele.

Diante da impossibilidade de convocação de uma Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, um conjunto de movimentos sociais, em parceria com os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, convocou uma Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN, 2019), que editou um documento de repúdio ao fim do CONSEA.

Apenas no início de 2023, com a Medida Provisória nº 1.154 (BRASIL, 2023b), o CONSEA foi reinstalado, contando com a mesma composição anterior à sua extinção. Segundo Recine (2023), com o retorno do CONSEA, foi destacada a urgência na elaboração de uma política pública de combate à fome que permita o abastecimento com estocagem de alimentos, valorize a agricultura camponesa e

familiar e a produção da agroecologia, respeitando os hábitos alimentares culturais e a biodiversidade.

A decisão de extinção do CONSEA, para esta pesquisa, classifica-se dentro do conceito de necropolítica, uma vez que se mostrou nítida a sua intenção em retirar a liberdade do Conselho em monitorar as políticas públicas de alimentação e propor discussões e diretrizes para tais. Desta forma, durante o tempo em que o Conselho estava extinto, não houve a produção de dados a nível nacional da situação alimentar em que viviam os domicílios brasileiros e, tampouco mudanças nas políticas alimentares foram realizadas.

Nas decisões governamentais, segundo aquilo que Mbembe (2021) defende como atuação do necropoder, a extinção ou criação de conselhos, órgãos, normativas e demais documentos legais não se dá de forma aleatória, mas sim de forma motivada. Tais decisões acontecem atendendo a interesses políticos, econômicos, pessoais ou de mercado, mas acontecem por uma razão que, diante das limitações desta pesquisa, não serão passíveis de serem elencadas.

A extinção do CONSEA, revertida pelo governo seguinte, é uma clara demonstração da atuação do necropoder e de uma violação ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que será tratado no capítulo seguinte, juntamente com a perspectiva nacional e internacional do direito à alimentação e outras situações em que podem ser observadas violações ao DHAA. Esta pesquisa manterá a correlação entre estas violações e o conceito de necropolítica defendido por Mbembe (2021).

### 3 AS ORIGENS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Diante dos conceitos vistos no capítulo anterior e das formas de aferição da situação alimentar dos domicílios, este capítulo irá debruçar-se sobre a previsão legal do direito à alimentação. Inicialmente, o texto tratará da perspectiva internacional do direito à alimentação, debruçando a análise aos documentos internacionais de proteção a este direito, os pactos, as conferências e demais encontros entre lideranças que culminaram na criação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Posteriormente, será discutida a formação no âmbito nacional daquilo que se tem hoje como direito social, presente no rol do artigo 6º da Constituição (BRASIL, 1988). Neste sentido, a inserção do direito à alimentação neste rol representou o resultado de manifestações populares e pesquisadores da área da alimentação na busca pela presença da alimentação enquanto direito social.

Em um terceiro momento, este capítulo trará, especificamente, as cinco dimensões que envolvem o direito à alimentação e como elas se relacionam com outros direitos fundamentais. Neste sentido, a pesquisa buscará reforçar o caráter multidimensional do DHAA e a aproximação entre o nosso conceito nacional de SAN e aquilo que prevê o DHAA. Este subtópico, especialmente, busca ampliar o entendimento do direito à alimentação e da necessidade de um combate múltiplo e que atue em várias frentes contra a fome no país.

Após esclarecer todos estes conceitos, dimensões e perspectivas nacionais e internacionais, o capítulo trará exemplos da identificação de violações do DHAA, correlacionando-as com a ideia de necropolítica apresentada no capítulo anterior: primeiro, as características de decisões governamentais que impactam negativamente na alimentação e correspondem às violações ao DHAA e, posteriormente, um exemplo prático de um ato normativo brasileiro que corresponde à tal.

Neste sentido, foi escolhida uma decisão governamental que pode apresentar violações ao DHAA e, de mesmo modo, correlação com a necropolítica, sendo: a Lei nº 14.785 (BRASIL, 2023a), conhecida como Nova Lei dos Agrotóxicos, aprovada pelo Plenário e sancionada pelo Presidente da República.

A escolha desta decisão deu-se pelo entendimento desta pesquisa de que, diante do cenário de situação alimentar do país, este documento impactou

negativamente a melhoria desta situação e porque tal decisão privilegia um setor da economia em contraposição à qualidade da produção de alimentos no país.

### **3.1 O Direito à Alimentação na perspectiva internacional**

A discussão, no âmbito internacional, de direitos considerados inerentes aos indivíduos possibilita o debate e a participação das nações frente aos problemas percebidos, impulsionando a tomada de decisão conjunta em fóruns multilaterais e o estabelecimento de regras e condutas internacionais. De acordo com a ABRANDH (2013), após a Primeira Guerra Mundial (1918), o mundo deparou-se com o problema de produção de alimentos; porém, ao final da Segunda Guerra Mundial (1945), apesar da capacidade de produzir comida ter sido superada, a fome ainda assolava a população.

Chonchol (1987, p. 94-95) reforça ao dizer “o fenômeno é mais doloroso quando existe a capacidade de produção, quando não há ameaça de catástrofes e milhões de pessoas ainda comem menos do que necessitam comer”. Neste sentido, a fome, seja de quantidade de alimentos, ou a fome em seu conceito adotado por este trabalho, enquanto escassez de alimentos ou de nutrientes, sofreu diversas modificações em suas possíveis causas.

A escassa produção bibliográfica sobre a fome no período após a Segunda Guerra Mundial foi o ponto de partida para o entendimento de que este problema estava sendo deixado de lado. Para Castro (1946, p. 18), “se fizermos um estudo comparativo da fome com as outras grandes calamidades que costumam assolar o mundo – a guerra e as pestes ou epidemias -, verificaremos que a menos debatida, a menos conhecida em suas causas e efeitos é, exatamente, a fome”. Assim, entendia-se a fome como um produto natural da ocorrência do conflito armado, sendo resultado daquilo que acontecera nos países durante as disputas bélicas.

Era fundamental reunir as nações e entender os próximos passos visando a reconstrução do mundo Pós-Guerra e, neste sentido, a fome foi um dos temas debatidos na realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs (ONU, 1943), uma das primeiras convocações das Nações Unidas sobre a matéria. Nela, cerca de 44 representantes internacionais debateram acerca das necessidades alimentares de seus países e do enfrentamento a ser adotado a nível global, entendendo que a solução para um seria a solução para os demais.

Neste sentido, Castro (1946, p. 22) tece sua crítica ao afirmar que “um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside, exatamente, no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais”.

Ou seja, a fome que assolava a Europa no cenário Pós-Guerra poderia não ser, exatamente, a fome que acometia a África naquele mesmo momento histórico, visto que a manifestação da fome não se dá, exclusivamente, pela ausência material do alimento, como já comentado. A busca por uma solução homogênea, a nível global, não seria, portanto, a saída mais adequada, nem mesmo uma solução a nível de nação seria ideal, tendo em vista as particularidades regionais que necessitam de tratamento diferenciado, no caso do Brasil, exemplifica e defende Castro (1946, p. 45), ao dizer que “o país está longe de constituir uma só área geográfica alimentar”.

Cinco anos depois da Conferência de Alimentação de Hot Springs (ONU, 1943), é lançado um importante documento, não só no âmbito do direito à alimentação, mas do entendimento de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ainda em um cenário Pós-Guerra, apresenta, de acordo com o documento e segundo Ribeiro e Vince (2018), os direitos humanos como a reunião de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Especificamente sobre o tema, a DUDH (ONU, 1948), traz em seu artigo 25 a previsão de que a alimentação adequada seria um direito humano, promotora daquilo que chama de padrão de vida adequado.

No entanto, apesar de sua inegável importância em prol da consagração dos direitos humanos em nível global, a declaração não especifica aquilo que considera como alimentação adequada, deixando a tarefa à critério das nações participantes. Tal conceituação surge apenas com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966). Nele, temos a criação do termo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sendo aquele direito realizado quando todo homem, mulher ou criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.

Para Maluf (2007), a garantia da alimentação, naquilo que atende ao DHAA, passaria pela atenção aos aspectos de suficiência, qualidade e da adequação, sendo este último referente às circunstâncias econômicas, sociais, ambientais e culturais dos



indivíduos. Do Val (2018) acredita que, a partir deste momento, houve a compreensão de que a ausência material de alimento não seria a única violação em relação ao direito à alimentação, tendo em vista que este apresenta uma relação complexa com outras dimensões, sendo econômicas, sociais, culturais e políticas.

Dessa forma, o DHAA surge como uma ampliação daquilo que se imaginava ser o direito à alimentação, ao ser tratado apenas como quantitativo. Guerra (2022) afirma, portanto, que o direito à alimentação versa sobre o que chama de “comida de verdade”, que atenderia aos padrões de quantidade, qualidade, tradição e sociabilidade. No entanto, apesar da conceituação de DHAA enquanto ampla, em nível global, a fome ainda foi vista como, necessariamente, sinônimo de ausência material de alimento. Domenico (2022) relembra que entre os anos de 1950 e 1990 os desafios alimentares versaram sobre três grandes problemas: a crise de aumento de preço dos alimentos nos mercados internos, a crescente pobreza e o êxodo rural, mas, ainda assim, a multidimensionalidade do problema da fome precisou ser lembrada e rediscutida em outros encontros internacionais.

A Conferência Mundial de Alimentação (ONU, 1974) trouxe o entendimento de que a superação da fome passaria pela adoção de uma política internacional de armazenamento estratégico de alimentos, garantindo a estabilidade e a regularidade dos mercados. Negando, mais uma vez, critérios além do quantitativo. Almeida (*apud* CASTRO, 1946, p. 13) exemplifica aquilo que pode ser o motivo de o mercado e a produção de alimentos ter papel tão crucial quando se fala de combate à fome ao dizer “é a fome que se manifesta em uma sociedade em que a comida não é apenas alimento, mas, sobretudo, mercadoria. Ora, se a comida é mercadoria, o que mais importa nela é o seu valor de troca e, não o seu valor nutricional”.

Seguindo na análise dos principais encontros internacionais sobre alimentação, importante destacar a Cúpula Mundial da Alimentação (ONU, 1996) realizada pela FAO, na qual, visando a sedimentação do entendimento do DHAA, iniciou-se o discurso sobre a Segurança Alimentar, conceito já comentado neste trabalho. Aqui, no âmbito da reunião e segundo Maluf (2007), um Estado estaria diante de uma situação de SA quando conseguisse garantir as quatro dimensões necessárias: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade de alimentos. Domenico (2022) aponta que, a partir da discussão do conceito de SA, que envolve mais de um fator, as nações poderiam ter uma visão mais ampla das causas da fome e, conseqüentemente, de seu enfrentamento.

Corroborando com a ABRANDH (2013), entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990, o conceito de SA ganhou força e notoriedade, tendo em vista o reconhecimento, não só das quatro dimensões citadas, mas da necessidade de uma produção alimentar sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Assim, o papel do Direito Humano à Alimentação Adequada seria a garantia da Segurança Alimentar nos Estados. Dessa forma, ampliou-se o conceito de SA e passou-se a tratar da chamada Soberania e Segurança Alimentar (SSA); esta, por sua vez, reconheceu que cada nação tem o direito de definir sua própria política garantidora da alimentação saudável, respeitando seus povos e garantindo sua autonomia no cenário internacional (ABRANDH, 2013).

De forma a integrar os processos produtivos e participativos da comunidade, Melo e Bruckhart (2022) comentam que a soberania alimentar seria a necessidade de que os povos sejam autossustentáveis na produção e consumo de seus alimentos. Aqui, no entanto, o conceito não pretende “fechar as portas” aos mercados internacionais e à solidariedade das nações, mas, conforme preceitua Marques, Andrade e Moser (2022), colocar em pauta as necessidades daqueles que efetivamente produzem, distribuem e consomem os alimentos. À medida que tais agentes são colocados no centro dos sistemas e das políticas alimentares, entende-se que será alcançada a soberania alimentar. Assim, não seria interessante pautar a produção de alimentos com base nas demandas de empresas e mercados internacionais.

Bezerra (2020) afirma que o processo de reforma e de transformação dos sistemas alimentares, que visa a promoção da SA, deve ser pautado em uma abordagem governamental holística, ou seja, não restritiva, tanto quanto às causas do problema como às soluções dele. Este entendimento foi levado até o Fórum Mundial de Soberania Alimentar (ONU, 2007), em que foi sedimentado o entendimento de que seria necessário priorizar a produção agrícola local, bem como proteger o Estado das importações agrícolas e fomentar a participação popular na definição da política agrícola nacional.

Castro (1946, pp. 307-308) afirma que três são os grandes entraves à adequação social da estrutura agrária brasileira: “o domínio monopolista sobre grandes extensões de terra; a existência da enorme massa de camponeses não proprietários e a presença de proprietários pobres, detentores de pequenas áreas de terra” e, segundo o autor, esse modelo latifundiário, muito semelhante ao visto nas

capitanias hereditárias, prefere a produção de produtos mais interessantes ao comércio e, não necessariamente, às necessidades alimentares de seu povo.

De mesmo modo, segundo Leão (2013) há a crítica ao modelo agroexportador, como sendo aquele baseado na monocultura destinada aos mercados externos e a defesa do modelo de agricultura familiar, baseado na produção diversificada que alimenta o mercado interno. Almeida (*apud* CASTRO, 1946, p. 13) reforça o pensamento e traz a discussão para a realidade brasileira, ao dizer que “no caso específico do Brasil, a monocultura – que gera a deficiência alimentar – e o latifúndio – que produz a fome – são centrais na criação das condições que levam as populações a essa tragédia”. Neste sentido, pontua Castro (1946, p. 119): “a monocultura é uma grave doença da economia agrária, comparada à gangrena que ameaça sempre invadir o organismo inteiro e ao câncer, com o desordenado crescimento de suas células se entendendo impunemente por todos os lados”.

Tal produção em larga escala visa a exportação para o mercado externo, ampliada com o advento da globalização. Neste sentido, Roma (2019) afirma que, no início dos anos 2000, entende-se pela necessidade de utilizar as transformações vindas da globalização de forma positiva, inclusive como parte da transformação dos sistemas alimentares.

É, portanto, neste contexto, que, durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas (ONU, 2000), foi elaborada a chamada Declaração do Milênio das Nações Unidas, que continha oito grandes objetivos globais, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), discutidos por mais de 191 representantes de nações ao redor do globo e que versaram sobre aqueles que seriam os problemas mundiais mais importantes da época.

De acordo com Roma (2019), os ODM elencavam ações específicas de combate à fome e à pobreza, mas as associavam a outros problemas, como a ausência de saneamento básico, de acesso à educação e igualdade de gênero. Ou seja, um entendimento multidimensional de combate à fome, passando por questões que vão além da presença do alimento materialmente falando. Assim, as metas elencadas pelos ODM (ONU, 2000) tinham como marco temporal o fim do ano de 2015.

Pouco antes do “vencimento” dos ODM foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2012), também conhecida como Rio+20, que resultou em um documento chamado de O Futuro que Queremos. Neste,

segundo Roma (2019), os países traçavam a meta de, coletivamente, construir um conjunto de metas de desenvolvimento sustentável que deveriam ser colocadas em prática após o ano de 2015, como parte do processo de reformulação daqueles que foram os ODM.

Neste sentido, em 2015, foi criado o documento chamado de Agenda 2030 (ONU, 2015), um plano de ação de caráter internacional composto por 17 objetivos; estes, por sua vez, chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Erradicar a fome e a miséria faz parte da Agenda 2030 (ONU, 2015), incluindo uma série de metas que visa o enfrentamento daqueles considerados os principais entraves ao desenvolvimento humano e econômico das nações.

Aqui, apesar do caráter multidimensional causador da fome, cabe salientar o segundo ODS, que prevê a necessidade em acabar com a fome e alcançar aquilo entendido como SA, buscando a melhoria da nutrição e a promoção de um sistema de produção agrícola sustentável. Uma das ferramentas ligadas ao segundo ODS, segundo Ferreira e Bartachevits (2022), é a valorização das fontes alimentares, especialmente dos vegetais, tendo em vista a biodiversidade alimentar existente.

Uma importante inovação trazida pelos ODS comparada aos ODM é a ampliação do conceito de vida, não restringindo o conceito apenas à vida humana, mas abarcando a biodiversidade e uma abordagem ecossistêmica. A Agenda 2030 direciona seu foco em cinco elementos, os cinco P's: pessoas, sendo o principal alvo das ações; planeta, levantando a necessidade de consumo, produção e gestão sustentável dos recursos naturais; prosperidade, incentivando um progresso econômico que inicie no progresso social; paz, com a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e a parceria, como a cooperação entre as nações em prol de um objetivo comum: a eliminação das injustiças sociais (ONU, 2015).

Em estudo realizado pela FAO (ONU, 2018), foi apontado que um dos maiores desafios enfrentados no combate à fome tem relação com o desperdício e com a má distribuição de alimentos, ou seja, existe uma produção em larga escala capaz de saciar as necessidades alimentares das populações, mas este alimento não chega até as mesas de quem tem fome.

Importante conceituar a diferença entre perda e desperdício de alimentos que, segundo De Melo *et. al* (2018), o primeiro estaria relacionado aos alimentos que, por infestação de pragas no plantio, manuseio inadequado da colheita, condicionamento inapropriado na estocagem ou transporte, acabam se perdendo, estragando ou

tornando-se impróprios para o consumo humano. O desperdício, diferentemente da perda, seria o descarte voluntário de um alimento (DE MELO *et. al*, 2018). Para Sachs (2009), o desperdício deve ser compreendido em todas as suas etapas, sendo desde o recebimento, produção e oferta, até o consumo do alimento em si.

Blair e Sobal (2006) afirmam que as nações desenvolvidas, com grande influência da globalização e da industrialização de alimentos, geraram uma produção excessiva que, conseqüentemente, conduz ao desperdício. Enquanto isso, segundo Stuart (2009), países em desenvolvimento apresentam dificuldades na garantia de manutenção da qualidade de seus produtos nas etapas de plantio, colheita e de armazenamento, apresentando perdas desses alimentos nas etapas consideradas iniciais da produção.

Castro (1946, p. 289) salienta que os países subdesenvolvidos, marcados pelos traços do colonialismo, tiveram um “desenvolvimento anômalo, setorial, limitado a certos setores mais rendosos, de maior apelo atrativo para o capital especulativo, deixando no abandono outros setores básicos, indispensáveis ao verdadeiro progresso social”, como, por exemplo, a agricultura familiar e a tecnologia necessária ao seu fortalecimento em todas as etapas de produção, colheita, armazenamento e distribuição.

Tais dificuldades, por sua vez, não se apresentam de forma homogênea pelo território nacional brasileiro, uma vez que as cinco regiões passaram por diferentes processos de desenvolvimento. Tal heterogeneidade é, segundo Castro (1946, p. 290), outro aspecto do desenvolvimento brasileiro, pouco favorável à melhoria das condições alimentares, pois houve “o relativo abandono a que foram relegadas as regiões mais pobres do país, onde a fome grassa na mais alta proporção”.

A preocupação com o desperdício de alimentos no Brasil foi fato gerador de uma disposição legal nos últimos anos, a Lei nº 14.016 (BRASIL, 2020a), que permite a doação de alimentos excedentes, respeitando o prazo de validade e a condição destes alimentos, para grupos em situação de vulnerabilidade. Apesar da louvável iniciativa advinda deste dispositivo, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) afirmam que o Brasil desperdiça cerca de 40 toneladas de alimentos por dia, um dos maiores índices a nível global.

### 3.2 Histórico da alimentação como direito social no Brasil

Apesar de longo, o problema da fome, no Brasil, torna-se prioridade na agenda governamental apenas no início dos anos 2000. Observou-se o agravamento das desigualdades sociais durante a Ditadura Militar (1964-1988) e elas foram perpetuadas pela adoção de políticas neoliberais na década de 1990. Aguiar e Padrão (2021) ressaltam que, mundialmente, a história da alimentação tem sido marcada pelo temor da privação do alimento e pela desigualdade de distribuição da terra para cultivo.

Castro (1946, p. 286) afirma que “a fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos sempre em luta e quase nunca em harmonia”. Tal luta, ainda segundo o autor, pode iniciar com a agressividade do meio geográfico, mas, mantém-se pela inabilidade do elemento colonizador, “[...] indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil”.

A realidade atual brasileira não difere disso e entende-se como grande obstáculo à efetivação do direito à alimentação a amplitude de tal direito, pois não se trata apenas de promover o acesso à quantidade de alimentos. Inicialmente, o conceito trabalhado internacionalmente tratava, apenas, da Segurança Alimentar, já conceituada aqui como um estado de presença física e nutricional do alimento sem que isso comprometa as demais necessidades do indivíduo.

A formulação brasileira do conceito, utilizada atualmente, é a de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), adicionando o caráter nutricional à expressão, com a pretensão de englobar os dois conceitos fundamentais: a suficiência e a qualidade. Em estudos nacionais, a aferição dos níveis de IA sendo leve, moderada ou grave, dá-se pela utilização da EBIA (BRASIL, 2014c), conforme dito anteriormente.

De acordo com Maluf (2007), o conceito de SAN reúne as duas dimensões, questionando modelos de produção e referências de qualidade predominantes. Outro aspecto interessante do conceito de SAN é a utilização da palavra “segurança”, que neste contexto, implica um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios: a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada e saudável (MALUF, 2007).

Este direito foi positivado na Constituição (BRASIL, 1988) pela Emenda Constitucional n° 64 (BRASIL, 2010), apesar de já presente no PIDESC (1966), ratificado pelo Brasil, que coloca a alimentação como um dos direitos que compõem o padrão de vida adequado. Um estudo da Cátedra Josué de Castro (2022) afirma que tal inserção representa a consolidação do entendimento de que, a partir deste momento, o Estado brasileiro adquire a obrigação na tomada de medidas necessárias à consolidação do direito à alimentação, inclusive a partir do redesenho das estruturas estatais e da adequação de seu ordenamento jurídico e arcabouço legislativo para alcançar tal fim. Ou seja, a inserção do direito à alimentação no rol do artigo 6° da Constituição (BRASIL, 1988) é, apenas, o ponto de partida.

A alimentação apareceu como citação no artigo 2° da Lei n° 11.346 (BRASIL, 2006), Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), como aspecto inerente ao conceito de dignidade da pessoa humana. Para a Cátedra Josué de Castro (2022), a partir da LOSAN, foi reforçada a compreensão de que a realização do DHAA exige o protagonismo estatal e, para tanto, deu-se à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Para Freitas (2017), a criação do SISAN (BRASIL, 2006) não significou apenas uma decisão política do governo da época, mas resultado de um processo compartilhado com a sociedade civil.

O Sistema tinha por objetivo a promoção da SAN no país e contava com cinco instâncias de atuação: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com reuniões quadrienais para indicar diretrizes, prioridades e os resultados das avaliações do Sistema; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), um órgão responsável pelo assessoramento; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), reunião de Ministros de Estado e Secretários Especiais; os órgãos e entidades de SAN nos Estados, Distrito Federal e Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2006). Neste sentido, Aguiar e Padrão (2021) afirmam que o Direito à Alimentação é considerado inalienável e fundamental ao exercício dos demais direitos e à manutenção da vida de qualquer indivíduo.

Segundo Kent (2004), especificamente tratando do Direito à Alimentação, comida e nutrição seriam apenas uma das dimensões ao que se considera a busca pela vida digna ou, como alguns autores conceituam, mínimo existencial, ou seja, indispensável para a realização de direitos sociais como educação, moradia, trabalho e lazer. É neste sentido que Do Val (2018) afirma que tal direito não pode ser resumido

à satisfação biológica do indivíduo por alimento. Castro (1946, p. 306) pontua: “não é possível saltar o fosso do subdesenvolvimento com um povo faminto, um povo que não disponha do mínimo existencial para suas necessidades básicas de vida: um mínimo de alimentação”.

Desta forma, o direito à alimentação deve ser entendido de acordo com o conceito de SAN, ou seja, não sendo restrito apenas ao direito de ter o que comer, em quantidade, mas sendo o direito de acesso a uma alimentação saudável, conforme preceitua Silva (2021) e é positivado pela Lei n° 11.346 (BRASIL, 2006). Porém, Natarelli e Gomes (2022) afirmam que, mesmo com essa inserção, ainda que tardia, o direito, agora elencado no rol do artigo 6° da Constituição (BRASIL, 1988), enfrenta desafios à sua efetivação.

Deste modo e a partir da conceituação, é possível traçar a estrita relação entre o direito à alimentação, hoje presente no rol dos direitos sociais, e o princípio da dignidade da pessoa humana. Tendo em vista que a alimentação saudável e a presença de alimentos em quantidade e qualidade nutricional são imprescindíveis ao exercício dos demais direitos. A realização de tal direito, por sua vez, pode ocorrer em diversos âmbitos, como a garantia de merenda escolar equilibrada, programas sociais de acesso a refeições com preços populares, valorização do salário-mínimo e programas de transferência de renda, como benefícios assistenciais de prestação continuada (SILVA, 2021).

Levado a conhecimento público em 2001, o Projeto Fome Zero foi a base para a instauração do Programa Fome Zero, porém, contou com duas inflexões, ou seja, duas mudanças de direcionamento em relação ao enfoque de SAN. A primeira inflexão diz respeito à prioridade estabelecida pelo programa, atendendo principalmente a população em situação de pobreza extrema e fome aguda. No entanto, tal mudança de direcionamento em relação ao conceito de SAN, de uma prestação universal do direito à alimentação, não reduziu o programa, bem como não prejudicou o objetivo de uma política de SAN, dirigida ao conjunto da população e não apenas aos pobres (MALUF, 2007). Era necessário dar prioridade às populações em estado de fome aguda.

A segunda mudança de direcionamento entre o Projeto Fome Zero e o programa de mesmo nome diz respeito à criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), um gabinete provido de estatuto ministerial. Esta opção de gerir diretamente as ações do Programa Fome Zero se



diferenciava da perspectiva de construir um órgão supraministerial de articulação (MALUF, 2007), postura defendida nos debates do projeto, mas não adotada na instauração do programa.

Apesar das inflexões entre os dois, os dados apresentados pelo Projeto Fome Zero mostraram que a vulnerabilidade alimentar crescia nas regiões metropolitanas, fruto do crescimento dos níveis de pobreza, do alto desemprego e dos baixos níveis salariais (XAVIER, 2020). Ainda, em visita ao país em 2002, um relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, constatou a situação de insegurança alimentar em que viviam milhões de brasileiros (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002). Ou seja, o país estaria violando o direito à alimentação, presente no pacto assinado pelos membros da ONU, de combate à fome.

Era necessário romper com o ciclo vicioso da fome, este seria o objetivo principal do programa, a partir da distribuição de renda e do fortalecimento do mercado interno de bens e serviços, com a recuperação do poder aquisitivo dos salários. Ou seja, implantação de políticas que alterem as bases estruturais do modelo vigente, a fim de reverter a histórica concentração de terras e riquezas (SILVA, 200). Isto porque distribuir renda sem que se altere os mecanismos que geram a desigualdade social, torna-se uma medida com grandes chances de ser revertida a médio e longo prazo (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002), era necessária uma ação mais aprofundada e duradoura.

O Programa Fome Zero classificou suas ações em três tipos: estruturais, voltadas ao combate às causas profundas da fome; específicas, atendendo diretamente famílias em situação de fome e locais, ações implantadas pela sociedade civil e prefeituras municipais (MALUF, 2007). As ações estruturais do programa combinavam medidas emergenciais capazes de atacar a estrutura da problemática, versando sobre a insuficiência na demanda de alimentos e a incompatibilidade de preços frente ao poder de compra do brasileiro. Diante disso, tornou-se necessária a presença do Estado de forma ativa, a fim de cumprir o direito fundamental à alimentação (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2002).

De acordo com Takagi (2003), as prioridades do Programa Fome Zero se estenderam tanto para as políticas estruturais quanto para as ações emergenciais específicas. Desta forma, destacam-se entre as ações estruturais o incentivo à agricultura familiar, a garantia da renda mínima e a proposta de reforma agrária. Tais medidas afetam diretamente a estrutura de manutenção da fome no país. Como ações

específicas, destaque para a ampliação da merenda escolar e, como ação local, a ampliação dos restaurantes populares.

O Programa foi ampliado no Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011), que, de acordo com pesquisas da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2012), integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), demonstrou ser uma das estratégias de maior reconhecimento na luta contra a fome pela FAO (ONU, 2018). Tal sucesso, fruto de ações multidimensionais nas zonas urbana e rural, renderam ao Estado brasileiro um acordo de cooperação com a FAO (ONU, 2018) com o compartilhamento de experiências e boas práticas de tecnologia e políticas públicas de combate à fome e à pobreza, com os demais países do sul global.

A adoção do programa provocou drásticas mudanças no cenário da fome no Brasil. De acordo com Silva (2019), o país progrediu em termos sociais e econômicos entre 2003 e 2014, quando mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e houve uma queda significativa na desigualdade. Além disso, é possível destacar, tendo como norte a noção do princípio da dignidade da pessoa humana, que o programa se preocupou com a problemática da fome em meio a um país extremamente desigual, elitista e discriminador (PETRONILHA, 2013).

Piacentini (2017) afirma que, neste ponto da história, o Brasil demonstrou seu maior avanço no combate à fome, com a redução de 82,1% nos números da desnutrição entre os anos de 2002 e 2014. Como resultado destas ações, o país deixou o chamado Mapa da Fome da ONU em 2014, relatório que elenca os países que apresentam 5%, ou mais, de suas populações ingerindo menos calorias diárias do que o recomendado. O Brasil, à época, contava com 3%.

Entretanto, desde 2015, o ritmo da redução da pobreza e da desigualdade parece ter estagnado e, posteriormente, regredido. O nome “Fome Zero” foi abandonado, diante da existência de quatro programas de transferência de renda: vale-gás, bolsa alimentação, cartão alimentação e o bolsa escola, cada um com seu próprio ministério e agenda (XAVIER, 2020). Tal mudança no enfoque do programa gerou embates internos dentro do Partido dos Trabalhadores e a tese da priorização do critério de renda nas políticas de SAN ganhou força.

Houve, a partir de 2015, uma estagnação e, em seguida, um aumento nas estatísticas da fome. Tal aumento ocorreu, principalmente, em países da América do Sul, uma sub-região considerada modelo para o mundo no combate à fome, até o

momento (SILVA, 2019). Até então, o Brasil adotava a chamada política neodesenvolvimentista, reunião da burguesia interna e da baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato, incorporando a massa de trabalhadores e os em situação de pobreza (BOITO e BERRINGER, 2013). A principal diferença entre tal política e a dos governos desenvolvimentistas está no papel do Estado, na promoção de poupança forçada e nos investimentos em infraestrutura econômica (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A adoção das políticas neodesenvolvimentistas no país buscavam o crescimento econômico e social brasileiro, juntamente com o fortalecimento do capitalismo no país e, como já visto, contando com programas de transferência de renda e ações de caráter estrutural. Tal retomada do crescimento econômico fez com que as classes assalariadas tivessem uma significativa redução nos índices de desemprego e os reajustes no salário-mínimo trouxeram equilíbrio à desigual pirâmide salarial (BOITO e BERRINGER, 2013). Em abril de 2016, a então presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) sofreu o *impeachment*, encerrando o ciclo governamental petista e abrindo o caminho para o abandono da então política neodesenvolvimentista.

O *impeachment* e a tomada do poder pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de Michel Temer (2016-2018) trariam uma guinada ao neoliberalismo e conseqüente estagnação econômica aos moldes dos anos 1990. A estratégia econômica do governo seguiu caminhos liberais e as reformas deram início àquilo já esperado. Em dezembro do mesmo ano, uma das mais importantes e impactantes reformas, com o pretexto de impulsionar o crescimento econômico, limitou constitucionalmente os gastos públicos pelos próximos 20 anos. A Emenda Constitucional n° 95 (BRASIL, 2016a) surgiu para delimitar a atuação estatal e, conseqüentemente, reduzir os gastos em proteção social a despeito das necessidades da população.

No mesmo ano, a Proposta de Emenda Constitucional n° 287 (BRASIL, 2016b), chamada de Reforma da Previdência, propunha o aumento no tempo mínimo de contribuição em 10 (dez) anos, objetivando diminuir consideravelmente o sistema previdenciário brasileiro. No ano seguinte, metas sociais foram retiradas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, segundo Rossi e Mello (2017), resultou de uma tentativa do então presidente Michel Temer de apagar os programas de distribuição de renda da trajetória brasileira. Ainda segundo os autores, os termos excluídos comprometeram a administração pública federal a assegurar a distribuição de renda,

o fortalecimento dos programas sociais e a execução de políticas sociais redistributivas (ROSSI; MELLO, 2017).

A retomada de políticas neoliberais, antes vistas na década de 1990, pelo governo Temer, rompeu com o compromisso social dos últimos dois governos. Segundo Carinhato (2008), os neoliberalistas pregam a superioridade do mercado sobre o Estado, destacando pontos específicos: as superioridades econômicas e políticas, a constatação e crítica quanto à ação econômica do Estado e, por fim, no plano político, o privilégio do Estado a alguns, criando a dependência para muitos. Para Fontes (2010), o que se convencionou chamar de globalização, mundialização ou neoliberalismo, ainda que cada uma dessas designações envolvesse características diversas, parecia abater-se de forma instantânea sobre a humanidade com uma violência impressionante.

Com o governo Temer dando lugar ao governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022), as reformas neoliberais tiveram continuidade. Surgiu, como um dos primeiros atos do novo presidente, a Medida Provisória n° 870 (BRASIL, 2022) que, entre outras modificações, extinguiu o CONSEA instaurado em 2003 como parte do SISAN.

O conselho, até então, detinha a competência de propor diretrizes e prioridades da Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com base em duas deliberações obtidas em conferências nacionais. A partir de sua extinção, a política de SAN é de competência do Ministério da Cidadania, retirando a autonomia, tão importante, que o conselho detinha, como parte fundamental no monitoramento das políticas públicas na matéria.

Em um cenário de crise política e econômica, com a instauração da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), o país passou a enfrentar, do mesmo modo, uma crise sanitária. A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PenSSAN), em estudo realizado com visitas a mais de dois mil municípios das cinco regiões do país, levantou dados do nível de vulnerabilidade da população brasileira, no contexto da insegurança alimentar durante o ano de 2021. Tal inquérito possibilitou levantar que mais de 116 milhões de brasileiros convivem com algum grau de insegurança alimentar, de acordo com a EBIA (BRASIL, 2014c) e, destes, mais de 40 milhões não têm alimentos em quantidade suficiente (Rede PENSSAN, 2021).

A IA começa pela falta de renda, uma vez que é impossível comprar suprimentos sem dinheiro. A partir deste primeiro aspecto, o inquérito aponta que

49,7% dos domicílios brasileiros tiveram redução de renda com o advento da pandemia e, em 19% deles, algum membro da família ficou desempregado (Rede PENSSAN, 2021). Nestes domicílios, o corte em despesas essenciais foi de 52,1%. A instauração do auxílio emergencial, medida compensatória de urgência adotada a fim de frear a situação, mostrou-se insuficiente. Isto porque, mesmo com o recebimento do auxílio, 27,7% dos lares pesquisados receberam parcelas, mas viviam em situação de endividamento (Rede PENSSAN, 2021).

As reformas neoliberais exercidas pelos dois últimos governantes brasileiros, que produziram estes índices, tinham como pretexto o desenvolvimento econômico da nação, sem levar em consideração o desenvolvimento humano sustentável. Este contexto transcende o conceito de desenvolvimento econômico, estando intimamente ligado ao processo de capacitação das pessoas, correspondendo à melhoria qualitativa das condições de vida da população (ROBERTI; MATOS, 2016). Não há como alcançar o estado de desenvolvimento humano sustentável enquanto existir fome.

### **3.3 Considerações sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**

O DHAA aproxima-se do conceito de SAN a partir do momento em que recusa uma conceituação restrita e entende a problemática da fome como multidimensional, uma vez que a alimentação deve ser encarada como um processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã. (ABRANDH, 2013). Neste sentido, o DHAA se refere a todos os indivíduos, estando ou não em situação de fome, porém, entendendo as particularidades de cada povo e de suas necessidades, evitando a homogeneização dos hábitos alimentares.

Leão e Recine (2011) elencam oito dimensões do DHAA, sendo: a) a diversidade dos alimentos que compõem a dieta; b) a qualidade sanitária dos alimentos; c) a adequação nutricional deles; d) a preocupação quanto ao uso de agrotóxicos ou outros produtos químicos na produção agrícola; e) o acesso aos recursos financeiros e naturais necessários para a produção dos alimentos; f) o respeito aos hábitos culturais e tradicionais da alimentação; g) o acesso à informação sobre os alimentos e h) a realização de outros direitos que possam impactar na efetividade do DHAA.

Neste sentido, ressalta-se a última destas dimensões, justamente a menção aos outros direitos que podem impactar nos hábitos alimentares. Desta forma, os autores demonstram que a perspectiva dada ao DHAA e que está sendo incorporada ao Direito à Alimentação, enquanto direito social, busca a multidimensionalidade deste, entendendo que está presente em um conjunto de outros direitos fundamentais e, dessa forma, pode ser afetado por carências em direitos como educação, saúde, transporte, moradia, informação, previdência e trabalho.

Há aproximação entre os conceitos de DHAA e da SAN, como já dito nesta pesquisa e tal aproximação se dá pelas características deste direito, elencadas enquanto conceitos-chave para a efetividade deste, sendo: a) a disponibilidade; b) a adequação; c) o acesso e d) a estabilidade. De acordo com a ABRANDH (2013), a disponibilidade dos alimentos pode ocorrer de forma direta, a partir da produção do alimento pela agricultura ou com a aquisição de alimentos produzidos fora da localidade, por exemplo, em momentos de estiagem, que inviabilizam ou diminuem a capacidade produtiva local.

Já a adequação, segundo conceito-chave do DHAA, levaria em consideração o respeito às tradições e hábitos alimentares de comunidades tradicionais e povos originários, bem como à alimentação de cada faixa etária diante da sua necessidade nutricional, como, por exemplo as lactantes, a alimentação da primeira infância, crianças, adolescentes e idosos. Há, ainda, que serem consideradas as especificidades de alimentação para indivíduos que possuem restrições, alergias ou intolerâncias (ABRANDH, 2013), bem como a de pacientes que necessitam de alimentação enteral ou parenteral, ou, ainda, intravenosa.

O acesso, por sua vez, pressupõe a possibilidade econômica e física de aquisição do alimento, econômica no acesso regular e permanente diante da oferta de mercado dos alimentos e, física, no sentido do alimento chegar à todas as localidades, considerando a existência de locais de difícil acesso, grupos em situação de vulnerabilidade e comunidades ribeirinhas (ABRANDH, 2013).

O quarto conceito-chave, o de estabilidade, fala sobre a preocupação com os eventos inesperados, como tragédias, longos períodos de seca, alta do índice de desemprego, desastres naturais e outros fatores que impeçam a produção, comercialização e aquisição de alimentos pelos indivíduos que, nestes cenários, teriam de recorrer ao Estado para garantir o acesso aos alimentos necessários às suas dietas (ABRANDH, 2013).

Ou seja, se o indivíduo está em situação de SAN, conforme conceito visto anteriormente, isso significaria dizer que ele teve seu DHAA respeitado, pois apenas por meio das políticas públicas de SAN, articuladas às demais políticas e programas voltados aos direitos sociais, o Estado consegue dar efetividade ao DHAA. A alimentação adequada, seguindo estes dois conceitos, vai além da disponibilidade física dos alimentos e este entendimento precisa estar claro no momento da elaboração de políticas públicas de combate à fome, a partir do entendimento de que se passaram 14 anos desde a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais e que os avanços em pesquisas demonstram a necessidade de se entender a alimentação para além da quantidade de comida.

Neste sentido, seguindo aquilo que conceitua a ABRANDH (2013), a promoção da SAN e, conseqüentemente do DHAA, passa pela promoção da reforma agrária, do incentivo à agricultura familiar, do acesso à informação e da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), do acesso à água potável e do saneamento básico, da garantia aos direitos trabalhistas e de moradia, da não discriminação dos povos e respeito às tradições e regionalidades, entre outros. Não basta a entrega de cestas básicas ou de uma quantia a ser utilizada na aquisição de alimentos, é necessário erradicar as carências em outros direitos fundamentais e garantir a amplitude do direito à alimentação.

### **3.4 As violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada na perspectiva do necropoder**

De acordo com a ABRANDH (2013), uma violação ao DHAA ocorre a partir do momento em que o Estado não cumpre uma de suas quatro obrigações: respeitar, proteger, promover e prover e podem acontecer de forma direta, com a sanção ou elaboração de um documento ou de forma indireta, a partir da omissão estatal diante da ocorrência de um problema. Neste sentido, a ocorrência da fome, da subnutrição, da falta de acesso à água, terra e saneamento básico e a heterogeneização da alimentação, podem ser consideradas violações ao DHAA.

O documento traz um trecho de importante destaque: “[...] também consiste em violação aos DHAA a inexistência, insuficiência ou dificuldade de acesso a mecanismos contra outras violações” (ABRANDH, 2013, p. 68), ou seja, violações em direitos como saúde, educação, trabalho, moradia e assistência também podem ser

encaradas como violações ao DHAA diante do impacto negativam que podem causar à alimentação dos indivíduos.

Diante dos conceitos analisados neste capítulo e da proteção legal dada ao direito à alimentação, entende-se pela proximidade deste e do DHAA, enquanto multifacetado e interligado aos outros direitos fundamentais que podem causar impacto à dieta. Neste tópico, serão analisados três documentos legais que reverberam na alimentação e que podem ser considerados violações ao que pressupõe o DHAA. Enquanto analisados, será feita uma correlação entre esses impactos e o conceito de necropolítica (MBEMBE, 2021) visto no capítulo anterior.

O primeiro documento legal é a Lei nº 14.785 (BRASIL, 2023a) conhecida como Nova Lei dos Agrotóxicos, que estabelece as novas regras para a pesquisa, experimentação, produção, embalagem, transporte, armazenamento e utilização destes produtos químicos. Enquanto tramitava, setores da sociedade civil e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) se referiam ao Projeto de Lei como “PL do Veneno” e, de acordo com o Dolce (2023), o instituto redigiu uma lista com recomendações de seis vetos ao texto original do PL e remeteu o documento para o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Os vetos solicitados pelo IBAMA versavam sobre: a centralização na agricultura, a liberação de matérias-primas em análise, aspectos das embalagens de agrotóxicos e as taxas de registro desses produtos. Ao total, 14 foram os vetos do Presidente da República ao texto, atendendo parcialmente àqueles solicitados pelo Instituto. De acordo com Salati (2024), cinco dos vetos estariam relacionados à temática de centralização na agricultura, vinculados à inconstitucionalidade de retirar da ANVISA e do IBAMA a participação na análise dos riscos dos agrotóxicos e deixando tal atividade à critério do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA).

Outros dois vetos têm relação com a temática de liberação da matéria-prima em reanálise que permitiam a liberação dos agrotóxicos mesmo antes do resultado da reanálise de seus riscos (SALATI, 2024). O veto foi feito, mas o *caput* do artigo 29 da lei sancionada ainda prevê a comercialização dos agrotóxicos durante seu período de reanálise, ou seja, os produtos continuam no mercado enquanto é feita uma nova pesquisa acerca dos riscos de seu uso.

Os aspectos que envolvem as embalagens dos agrotóxicos também foram alvo de um dos vetos presidenciais à lei, que retirava do fabricante a responsabilidade pela gravação de forma permanente nas embalagens dos químicos (SALATI, 2024). Neste



caso, o veto foi ao artigo por completo que, por mais que retirasse essa obrigatoriedade do fabricante, ainda o obrigava a prestar informações sobre a vedação da reutilização das embalagens dos químicos.

Seis outros vetos foram feitos relacionados ao tema das taxas de registros, que foram considerados inconstitucionais por não definirem as alíquotas e as bases de cálculo para as taxas de avaliação e registros de agrotóxicos (SALATI, 2024). De acordo com Lourenço (2003), o uso de agrotóxicos na produção agrícola apresenta risco à saúde humana, a partir da interação de químicos que podem provocar efeitos danosos e de diferentes proporções, a médio e longo prazo. Neste sentido, a aprovação desta Lei e a permissão do uso de substâncias ainda em análise leva a crer que a saúde pública não foi um critério levado em consideração.

Enquanto testes serão feitos no produto químico, ele estará à venda, sendo utilizado na produção de alimentos que abastece o mercado local, dessem que se tenha conhecimento sobre os riscos à saúde daqueles que os consomem. Neste sentido, há a percepção do privilégio dado à chamada “Bancada Ruralista”, frente parlamentar que atua na defesa dos interesses do agronegócio e tal privilégio pode ser considerado atuação do necropoder. A permissão do uso de agrotóxicos ainda em análise, autorizando que substâncias potencialmente danosas à saúde sejam comercializadas, permite o aumento da produção do agronegócio, favorecendo os grandes produtores, mas pondo em risco os consumidores deste alimento, que sequer sabem o que estão ingerindo.

## 4 AS DIMENSÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Como defendido no capítulo anterior, o direito à alimentação deve ser encarado sob um viés multidimensional, ou seja, indo além da noção de que estaria satisfeito a partir, apenas, da presença física do alimento. Neste capítulo, serão tratados seis aspectos que devem ser observados na elaboração de políticas públicas de combate à fome e que, se ignorados, podem favorecer abordagens estatais inclinadas à necropolítica da fome.

Entre as várias dimensões trabalhadas na literatura, foram destacadas as seis a seguir, em virtude de comporem duas perspectivas fundamentais para o entendimento da fome como um dos mais relevantes fenômenos político-sociais que perpassam múltiplas sociedades ao longo dos séculos.

A primeira perspectiva diz respeito às dimensões de quantidade, qualidade e soberania alimentar, abordagens que são objeto de estudos consolidados na área, a exemplo dos estudos de Castro (1946), bem como no tratamento jurisdicional, a exemplo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006). A segunda perspectiva engloba as dimensões cultural, ambiental e social, que compõem uma visão biopsicossocial da alimentação e do combate à fome. Discutir estas dimensões compõe uma abordagem que considera o ser humano e o meio ambiente como agentes ativos, de modo que a fome pode ser concebida como um fenômeno de comprometimento do bem-estar e da coesão do tecido social, além de uma preocupação no âmbito da sustentabilidade ecológica.

Ao passo que as dimensões que compõem a primeira perspectiva possuem maior preponderância nas principais abordagens acadêmicas e jurídicas do combate à fome, suas contribuições conceituais não gozariam da complexidade necessária ao entendimento da fome como um fenômeno iminentemente político, com características não apenas econômicas, como também sociais e ambientais. Não há, *a priori*, uma hierarquia entre estes aspectos, tendo em vista que a compreensão do direito à alimentação defendido nesta pesquisa requer uma anuência à perspectiva holística do conceito.

A estas dimensões, que possuem particularidades conceituais próprias, mas que, na análise social da realidade, se entrelaçam, acrescenta-se, ainda, a noção de individualidades alimentares, que são formas pelas quais o organismo humano reage aos alimentos, podendo desencadear agravos em saúde. Desta forma, a última seção

do capítulo discutirá alergias, intolerâncias, bem como duas das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) que possuem estrita relação com as condições de alimentação dos indivíduos: a diabetes e a hipertensão.

#### **4.1 A dimensão quantitativa do direito à alimentação**

De acordo com Pacheco *et. al* (2018), o principal objetivo norteador de campanhas internacionais em prol da erradicação da fome, a exemplo das iniciativas das agências da ONU, é a viabilização da oferta de alimento, ou seja, a garantia física deste. Tal preocupação é ainda maior em países que possuem uma produção agrícola voltada ao mercado externo e que, aliado a isso, possuem governos e economias instáveis, elementos que influenciam diretamente na disponibilidade quantitativa de alimentos.

No caso brasileiro, Castro (1946) afirma que o país ampliou sua capacidade agrícola, mas expandiu uma agricultura voltada para a exportação, em detrimento da produção para o mercado interno, capaz de sanar a fome do povo brasileiro. Sobre o tema, o Decreto Lei nº 399 (BRASIL, 1938) implementou a chamada “Ração Essencial Mínima”, que ficou popularmente conhecida como Cesta Básica Nacional, sendo a reunião de treze itens que, de acordo com o documento, seriam os alimentos básicos que compõem a dieta dos cidadãos.

Carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes (neste caso, o tomate), pão francês, café, açúcar, manteiga, óleo e frutas (neste caso, a banana), seriam, de acordo com o dispositivo, suficientes para garantir o sustento e o bem-estar dos brasileiros no período de um mês. As críticas à presunção da homogeneidade da alimentação brasileira serão feitas ao decorrer deste capítulo, neste momento serão tratados apenas os critérios quantitativos.

As três refeições diárias, socialmente desejáveis, não são a realidade de toda a população brasileira, segundo o relatório Vigisan II (Rede PenSSAN, 2022). Em um terço dos domicílios brasileiros, pelo menos, um integrante não realiza uma das três refeições: 15,4% não tomam café da manhã, 10% não almoçam e 19,9% não jantam diariamente, de acordo com o recorte de três meses do estudo analisado.

A ausência destas refeições, socialmente consideradas como mínimas, transparece naquilo que Castro (1946, p. 249) diz ser “a sensação de fome, que não é contínua, mas que, de início, provoca uma excitação nervosa anormal, com uma

extrema irritabilidade”. Desta forma, de acordo com o relatório, no biênio 2020-2022, o quantitativo de 33,1 milhões de brasileiros passou a conviver com uma situação que pode, de acordo com os critérios aqui debatidos, ser nomeada de fome (Rede PenSSAN, 2022).

O relatório do II Vigisan (Rede PenSSAN, 2022) esclarece, ainda, que o aumento visto nos preços dos alimentos que atingiu o consumo dos brasileiros, não foi refletido na valoração da produção de alimentos entre os pequenos produtores, uma vez que a queda nos preços dos produtos vindos da agricultura familiar comprometeu a situação de SA da população que vive no campo e produz alimentos.

Somada a um padrão de produção agrícola dominante desconectado das necessidades alimentares brasileiras, têm-se, ainda, a problemática da pobreza endêmica, que agrava a dificuldade de acesso quantitativo a alimentos. Grande parcela da população brasileira, para adquirir os alimentos considerados básicos pelo decreto em questão, tem seu poder de compra limitado a um salário-mínimo. Este, segundo Paula, Soares e Bonfim (2019), seria a menor remuneração que o empregador pode, legalmente, pagar aos seus colaboradores e seu valor é estabelecido por lei, sendo reavaliado com base nos custos de vida da população.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2020), no ano em estudo, um morador do Estado do Rio de Janeiro gastaria cerca de 65,14% do salário-mínimo vigente naquele momento para a aquisição de uma cesta básica de alimentos padrão. Ou seja, mais da metade do salário recebido por um fluminense assalariado seria gasta apenas com a compra de alimentos básicos, não levando em consideração os demais gastos mensais.

Tal relação demonstra um claro desrespeito ao conceito de SA, uma vez que o dispêndio financeiro com a compra de alimentos não deveria impedir ou dificultar os gastos com as demais necessidades básicas do indivíduo. No caso em questão, o trabalhador assalariado do Estado do Rio de Janeiro teria apenas 34,86% de seu salário-mínimo para seus demais gastos mensais.

Pacheco *et. al* (2018) afirma que, para a população cuja renda média varia entre um e três salários-mínimos, a fome está diretamente relacionada com a dinâmica dos preços dos alimentos, pois quando a cesta básica fica mais cara, a proporção da renda utilizada na compra dos alimentos básicos também cresce, prejudicando os demais gastos mensais.

A situação é ainda pior em domicílios brasileiros em que algum membro da família está desempregado. Conforme relatório do Vigisan II (Rede PenSSAN, 2022), a Segurança Alimentar fez-se presente em apenas 21,4% dos domicílios brasileiros em que, pelo menos, um integrante da família estava desempregado. Nestas mesmas condições, a Insegurança Alimentar grave, nesta pesquisa caracterizada como situação de fome, fez-se presente em 29,6% dos domicílios. Já em domicílios em que nenhum integrante da família recebia benefícios previdenciários, 16,7% viviam em situação de fome. O estudo afirma que “a renda *per capita* é um recorte importante para identificar os potenciais impactos da concessão de benefícios sociais sobre a Segurança Alimentar e os níveis de Insegurança Alimentar” (Rede PenSSAN, 2022, p. 63).

Sem renda suficiente para uma dieta saudável, o perfil de consumo das famílias brasileiras também foi modificado e, segundo o Vigisan II (2022), cerca de 70,4% dos domicílios não compraram carnes, nenhuma vez, em três meses. O consumo de arroz, feijão, frutas e legumes também diminuiu de forma considerável nos domicílios estudados, todos acima de 30%. O relatório, além de elencar a renda como uma dificuldade ou empecilho à compra de alimentos em quantidade, trouxe ainda a escolaridade como fator agravante a este problema. Segundo o estudo, 42,5% dos domicílios brasileiros vivia em situação de Insegurança Alimentar grave e nestes o chefe de família tinha quatro anos ou menos de escolaridade.

Ricardo e Claro (2012) ainda pontuam que famílias com rendas insuficientes seriam ainda direcionadas a fazer escolhas alimentares mais baratas que, geralmente, significam a compra de produtos ultraprocessados e, por isso, menos saudáveis. Os autores seguem este raciocínio afirmando que em dietas de baixo custo monetário há a prevalência de alimentos ricos em açúcares, que são mais baratos do que frutas, verduras, legumes e carnes, proporcionando uma dieta de alta densidade energética, mas de reduzida qualidade nutricional (RICARDO; CLARO, 2012). Esta constatação demonstra a sinergia entre as dimensões quantitativa e qualitativa da alimentação.

## **4.2 A dimensão qualitativa do direito à alimentação**

Moreira *et. al* (2013) observa que, apesar das limitações encontradas, há a necessidade de ampliar-se a avaliação do consumo alimentar das famílias brasileiras, especialmente a fim de identificar as práticas não saudáveis e encontrar maneiras de

abordagem para tais, como, por exemplo, o fomento de programas de educação nutricional. O Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014a), já citado nesta pesquisa, faz indicações daquilo que seria uma dieta saudável para as famílias brasileiras e, de acordo com o documento, a ingestão calórica média recomendada para um adulto se dá com uma dieta de 2000 kcal.

Triches (2020) afirma que, seguindo diretrizes internacionais, a maior parte da dieta para a população brasileira deveria ser composta por alimentos vegetais, cuja recomendação se dá pelo consumo de forma integral. No entanto, o consumo de hortaliças e frutas no Brasil, segundo a POF (2011), mostra-se muito incipiente, com apenas 10% da população ingerindo a quantidade indicada pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Cavinato *et. al* (2022) discorre sobre a ideia ao dizer que a população considerada de baixa renda tem maior tendência à formulação de dietas de má qualidade nutricional, devido ao custo dos alimentos saudáveis se comparados aos alimentos ultraprocessados. Ricardo e Claro (2012) afirmam que, no que tange ao mercado nacional brasileiro, nos últimos trinta anos, observou-se uma redução do preço de alimentos ultraprocessados em relação aos preços de frutas, verduras, legumes e carnes.

Como visto no tópico anterior, o padrão de consumo brasileiro sofreu alterações diante da diferença de preços dos alimentos saudáveis, mais caros se comparados aos alimentos ultraprocessados. Fisberg *et. al* (2004) afirma que essa é conhecida como a “dieta ocidental”, rica em açúcares, gorduras totais e colesterol, observada principalmente em sociedades de baixa renda como um padrão nutricional. Ricardo e Claro (2012) afirmam que as dietas que possuem alta densidade energética são mais palatáveis, uma vez que possuem substâncias capazes de aumentar o consumo, muito similar a um vício.

Tal ingestão em excesso pode favorecer o aumento do peso corporal e o desenvolvimento de doenças relacionadas a isto. A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada em 2011, confirmou que a mudança no padrão alimentar brasileiro dos últimos anos ocasionou um aumento nos índices de ocorrência das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), associadas ao aumento no consumo de gorduras e açúcares. Triches (2020) sugere que modificações no sentido de uma vida mais saudável impactam na prevenção das DCNTs, de forma similar ao causado pela melhoria das condições de saneamento na prevenção de doenças infecciosas.

O excesso de peso é considerado o principal problema nutricional no Brasil (RICARDO; CLARO, 2012). Triches (2020, p. 05) afirma que “as altas prevalências de excesso de peso, obesidade, desnutrição, anemia, diabetes, doenças cardiovasculares e outras patologias que países desenvolvidos, mas principalmente pobres, vêm sofrendo revelam que a disponibilidade de alimentos do sistema alimentar atual está em dissonância com a saúde pública”, demonstrando a relação simbiótica entre o agravamento da fome e as condições de saúde geral da população, retroalimentando situações de vulnerabilidade física e social. É a partir dessa relação entre alimentação e saúde que Dowbor (1987) afirma que o Estado se beneficiaria economicamente ao assegurar uma alimentação adequada à sua população, pois o tratamento de doenças por causas alimentares seria mais oneroso aos cofres públicos.

Fisberg *et. al* (2004) adiciona que, para além disso, no Brasil, dois padrões coexistem dentro da mesma sociedade: o déficit calórico, que se traduz na fome e na desnutrição e o excesso calórico, com a presença de pessoas obesas. Cavinato *et. al* (2022) afirma que, apesar de popularmente controversos, os problemas de desnutrição e obesidade podem, inclusive, estar associados, uma vez que ambos são reflexos de uma má alimentação e que, por vezes, pessoas com sobrepeso podem ser subdiagnosticadas com desnutrição, ou seja, com nutrientes abaixo da quantidade necessária para o normal funcionamento do organismo.

Triches (2020) afirma a necessidade de se propor uma dieta saudável, capaz de prevenir as DCNTs e que estejam ao alcance da sociedade, principalmente daqueles com pouca escolaridade e que, por vezes podem não compreender termos técnicos e científicos. A própria palavra “dieta” pode ser interpretada de forma contrária ao que se pede aqui. Para além das discussões sobre peso, o que o autor quer expressar é a necessidade de trazer o discurso da alimentação saudável para o brasileiro popular, basicamente estimulando o consumo de arroz, feijão, frutas e verduras (TRICHES, 2020).

Para além da renda, capaz de influenciar de forma negativa os padrões alimentares, Cavinato *et al.* (2022) elenca outros dois fatores que podem contribuir para a ocorrência de escolhas alimentares que não são saudáveis: a ausência de infraestrutura urbana no país, que não permite aos trabalhadores tempo suficiente para realizar boas refeições, e a insatisfatória regulação da mídia, capaz de influenciar os padrões de consumo da população. Para Cabrini e Guimarães (2022), o ambiente

alimentar em que determinada população reside também pode ser considerado um importante elemento de influência nas escolhas alimentares de uma população.

Ambientes alimentares que dificultam ou, até mesmo, inviabilizam a compra de alimentos *in natura* ou minimamente processados são considerados, de acordo com os autores, como desertos alimentares. Já ambientes em que a oferta de alimentos *in natura* existe, mas é inferior à oferta de ultraprocessados, são chamados de pântanos alimentares (CABRINI; GUIMARÃES, 2022).

O mapeamento destes territórios e o próprio entendimento da influência do ambiente nas escolhas alimentares deve ser objeto de máxima importância na formulação de políticas públicas de combate à fome. Honório *et. al* (2022) afirma que essa identificação dos ambientes alimentares é necessária, de mesmo modo, para a realização de um diálogo sobre a ingerência da dimensão sociocultural dos sistemas alimentares, tendo em vista que as pessoas são influenciadas por aqueles ao seu redor e seus hábitos alimentares.

Os desertos alimentares, segundo Bezerra *et. al* (2020), são ambientes adoecidos, nos quais a oferta de alimentos saudáveis é inviabilizada, por motivos econômicos ou não. Para os autores, o acesso aos alimentos *in natura* ou minimamente processados está relacionado, entre outros, aos aspectos de renda, mobilidade urbana e da distância de grandes comércios de alimentos. As alternativas para a promoção de ambientes alimentares saudáveis passam pelo incentivo à agricultura familiar e à comercialização desta produção, bem como melhorias na infraestrutura urbana que facilitem o escoamento da produção agrícola e ações de educação nutricional, que colaborem com escolhas alimentares saudáveis.

### **4.3 A dimensão de soberania do direito à alimentação**

Segundo Wittman *et. al* (2010), a soberania alimentar seria o direito das nações e de seus povos controlarem seus sistemas alimentares, ou seja, o controle sobre o mercado e modo de produção dos alimentos. De acordo com Bernstein (2015), a globalização aprofundada nos anos de 1970 impactou sobremaneira o desenvolvimento de uma nova fase do capitalismo global, com reflexos importantes na questão agrária.

O fenômeno globalizante promove o desenvolvimento do capitalismo no meio rural, que, somado à industrialização, impulsiona novos modelos produtivos no



campo. Deste momento em diante, de acordo com Wittman *et. al* (2010), surge a agricultura industrial, cada vez mais relacionada às demandas do mercado externo. Ainda neste pensamento, Abramovay (1987) elenca dois principais entraves agrários do contexto brasileiro: a subutilização das terras produtivas e a forma como estão sendo usadas as terras em produção.

Sousa (2020, p. 16) afirma que o modelo de desenvolvimento agrícola adotado pelo Brasil privilegiou os grandes donos de terra, sendo, portanto, um desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo no campo. Sugere, ainda, que “de um lado está a expropriação, os trabalhadores sem os meios de produção, entre eles a terra; de outro lado, a exploração, pois se não tem os meios, resta-lhes vender sua força de trabalho nas condições que lhe forem apresentadas”. Neste sentido, Chonchol (1987) afirma que o sistema de produção distorcido, da forma como se apresenta no contexto brasileiro, é contrário ao agricultor que produz alimentos básicos e favorece grandes conglomerados agrícolas e a indústria dos alimentos ultraprocessados.

Stedile (2007) afirma que nunca os povos estiveram tão ameaçados pela fome e tal ameaça passa pela dependência das empresas que, atualmente, definem os sistemas alimentares. Salami (2007) corrobora o pensamento ao dizer que depender da chamada “agroindústria” coloca em risco a soberania alimentar dos países na medida em que a produção se expressa na expansão das monoculturas. Monocultura esta que, nem sempre, tem sua produção voltada para a alimentação do povo, já que, segundo Triches (2020), quase 50% do que é produzido pela agricultura mundial alimenta, na verdade, carros e animais, a partir da transformação dos grãos em biocombustível ou ração.

Pela lógica, o trabalhador rural teria acesso aos alimentos, tendo em vista que os produz; porém, de acordo com o II Vigisan (Rede PenSSAN, 2022), a situação de fome esteve presente em, pelo menos, 21,8% dos domicílios rurais. O inquérito sugere que tal índice tenha relação com a crise econômica que afetou a agricultura familiar, mas, principalmente, com o desmonte de políticas públicas voltadas para o pequeno produtor rural, enquanto a agroindústria recebeu incentivos do governo na mesma época.

Esta agroindústria, quando voltada para a alimentação, ainda, buscando uma produção rápida e em larga escala, utiliza-se dos insumos químicos para acelerar o desenvolvimento daquilo que se planta, comprometendo, também a qualidade

nutricional do alimento comercializado. Na contramão desta produção baseada no comércio internacional, a Via Campesina (2003) consolidou-se como principal articulação de movimentos camponeses no mundo, demonstrando a necessidade de se rediscutir as questões agrárias, principalmente em três fatores: a posse da terra, a independência no modo de produzir os alimentos e a necessidade de um olhar mais cuidadoso para o mercado interno.

Patel (2004) corrobora a importância de movimentos como a Via Campesina (1996) diante da necessidade de enfrentamento ao processo de mercantilização da comida, já criticado no capítulo anterior, no sentido de que ela não deve ser ordenada pelas forças de mercado. O autor evidencia que as comunidades locais devem controlar suas políticas e sistemas alimentares, priorizando os camponeses e as populações indígenas enquanto provedores de alimentos, e sugere que uma política pública de combate à fome, atentando-se ao conceito de soberania alimentar, deve valorizar a comida local (PATEL, 2004).

Neste sentido, entende-se que o conceito de soberania alimentar está correlacionado ao direito à terra e, no Brasil, a dinâmica fundiária historicamente privilegiou elites. A Lei de Terras (BRASIL, 1850), primeiro dispositivo legal brasileiro a tratar da questão fundiária, elencou normas e parâmetros para a posse e uso da terra, mas, diante dos altos preços, a aquisição da terra não se deu de maneira igualitária na sociedade. O Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), legado da luta dos camponeses, ainda incipiente, estabeleceu a ocupação e a utilização das terras no Brasil, na tentativa de adequar a estrutura fundiária às necessidades do desenvolvimento econômico e social do país. Neste momento, surgiu o conceito da função social da propriedade, mantido pela Constituição (BRASIL, 1988) vigente.

Castro (1946, p. 309) defende que é:

indispensável alterar substancialmente os métodos de produção agrícola, o que só é possível reformando as estruturas rurais vigentes. Apresenta-se deste modo a reforma agrária como uma necessidade histórica nesta hora de transformação social que atravessamos: como um imperativo nacional.

O autor explica que a reforma agrária, a partir de um estatuto legal, apresentaria as limitações à exploração das propriedades rurais, a fim de elevar o rendimento daquilo que é produzido e, principalmente, distribuir de forma justa as terras existentes.

Um importante movimento de luta pelo direito à terra e pela redistribuição das terras e crítica à monocultura e ao latifúndio é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que, para Castro (1946), funciona como movimento de articulação camponesa em defesa ao acesso à terra e à produção local de alimentos, entendendo que a terra deve estar sob o controle daqueles que nela trabalham e produzem. Castro (1946, p. 308) já alertava sobre essa problemática ao dizer que “do latifúndio decorre a existência da grande massa de trabalhadores sem-terra, aqueles que trabalham na terra alheia como assalariados ou como servos explorados por essa engrenagem econômica feudal”.

Sousa (2020) afirma que uma política de SA eficaz deve voltar-se para além das medidas emergenciais, preocupando-se com a estrutura do problema da fome no Brasil, que passa pelo acesso à terra, sugerindo que uma das iniciativas para tal passa pelo incentivo e fortalecimento da agricultura familiar. Neste sentido, Caume (2003) afirma que a produção familiar de alimentos merece destaque não só no sentido do abastecimento do mercado interno, mas na produção alimentícia daqueles produtos que, de fato, compõem a dieta alimentar básica do brasileiro.

Castro (1946, p. 289) afirma que, durante o processo histórico de desenvolvimento nacional, “permaneceu o latifúndio improdutivo, o sistema da grande plantação ainda de raízes escravocratas, o atraso, a ignorância e a fome”. Neste sentido, Sousa (2020) defende que a garantia do DHAA passa, essencialmente, pela garantia do direito humano à terra e, principalmente, à terra destinada para a produção de alimentos que, de fato, têm como destino a mesa dos brasileiros.

#### **4.4 A dimensão cultural do direito à alimentação**

Leonardo (2009) afirma que a cultura alimentar está diretamente ligada à manifestação de um indivíduo em sociedade, ampliando o ato de comer para além da simples ingestão do alimento, pois a forma de escolher, preparar e ingerir comida é um ato cultural. DaMatta (1986) corrobora tal pensamento ao dizer que o ato de se alimentar é capaz de definir e marcar identidades, grupos e estilos, regionais ou nacionais, de ser, fazer, estar e viver.

Leonardo (2009) ainda discorre sobre as origens da cultura alimentar brasileira, basicamente a partir da interação entre três aspectos históricos da nossa formação social: a herança alimentar dos índios, com o consumo de raízes; a herança alimentar

dos africanos, com o hábito dos cozidos e a herança alimentar dos portugueses, com a utilização dos óleos nos preparos alimentícios.

Dória (2009), por sua vez, ressalta as diferenças entre tais influências, indígena, negra e ibérica, cada uma com um idioma distinto e três sistemas culinários completamente diferentes, e afirma que, apesar da ideia de uma grande mistura cultural, os hábitos alimentares brasileiros, por interferência das elites dominantes, tendem às dinâmicas europeias e norte-americanas, em uma perspectiva similar à imitação e desprezo pelo que é nativo.

Segundo Oliveira e Santos (2020), os padrões alimentares tradicionais podem apresentar, inclusive, efeitos positivos na saúde dos indivíduos, diante da interação entre os componentes dos alimentos, das preparações culinárias ou da refeição em si. O autor exemplifica ao dizer que “estudos demonstram que as habilidades culinárias por cozinhar apresentam impactos na diminuição do consumo de alimentos ultraprocessados, no aumento do consumo de frutas e vegetais e na redução do risco de excesso de peso e da obesidade” (OLIVEIRA; SANTOS, 2020, p. 05).

Tais hábitos, segundo o autor, estão relacionados com a identidade e o sentimento de pertencimento daquela comunidade, evidenciando suas condições étnicas e socioeconômicas (OLIVEIRA; SANTOS, 2020). Neste sentido, entende-se a alimentação como algo heterogêneo e, o respeito às tradições alimentares das regiões se faz primordial no respeito ao DHAA. Ainda, segundo Verthein e Amparo-Santos (2021), a cultura alimentar faz-se presente, necessariamente, na educação alimentar e nutricional, trazendo para o centro das ações educacionais a necessidade daquilo que permeia o ato de alimentar-se.

A dimensão cultural da alimentação está presente de forma explícita em dois documentos legais: na LOSAN (BRASIL, 2006), como critério indispensável às políticas e ações de SAN e na Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009), ao determinar que, pelo menos, 30% do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser revertido para a compra de alimentos, preferencialmente, das comunidades tradicionais indígenas, quilombolas ou assentamentos da reforma agrária. A inserção da importância cultural para o direito à alimentação, positivada nestes documentos legais, reafirma o papel tradicional exercido pela alimentação, na valorização dos regionalismos e no fortalecimento das comunidades.

Vaz e Benneman (2014) reforçam que as preferências alimentares são construídas a partir da relação entre os indivíduos que permeiam a localidade e tal processo pode sofrer interferências de crenças e religiões que, historicamente, possuem forte ligação do com alguns tipos de alimentos, que podem, inclusive, ser considerados sagrados. Matias e Fiore (2010) afirmam que o Brasil, com sua dimensão territorial continental, possui grande diversidade de hábitos alimentares, que podem, inclusive, refletir o prestígio de uma comunidade a partir do tamanho da porção das refeições, dos horários e locais em que são realizadas e da própria atitude dos indivíduos ao se relacionarem com os alimentos.

No entanto, segundo Leonardo (2009), os hábitos alimentares sofreram modificações a partir da globalização comercial, uma vez que os indivíduos, a partir das suas relações interpessoais ou do contato com a publicidade e propaganda de produtos alimentícios, passam a consumir produtos, em sua maioria, industrializados, alterando suas práticas culturais já sedimentadas. Para a antropologia alimentar, neste sentido, a evolução dos hábitos alimentares passou por três estágios: o primeiro sendo o das sociedades primitivas, que viviam, basicamente, da caça e da pesca; posteriormente, a produção de alimentos e a criação de animais para o consumo modifica os hábitos alimentares daquela população que, agora não mais nômade, fixa-se em uma comunidade e vive daquilo que produz.

Enquanto o terceiro estágio surge a partir da evolução urbana e industrial, que, diante da possibilidade de processamento dos alimentos e da produção agrícola em larga escala, inserem novos tipos de alimentos nos mercados e, conseqüentemente, na mesa (LEONARDO, 2009). Matias e Fiore (2010) evidenciam que o grande leque de produtos alimentícios inerente à globalização dos mercados permite, de mesmo modo, o contato com outras culturas, sendo possível um intercâmbio alimentar e a descoberta de novos sabores e práticas culinárias.

Oliveira e Santos (2020) afirmam que as práticas culturais que permeiam a alimentação devem ser promovidas e, do mesmo modo, preservadas diante de sua dimensão antropológica, que inclui um sistema simbólico de pertencimento que envolve os produtos e as formas de preparo, expressados nas regionalidades. Entende-se, a partir do reconhecimento da heterogeneidade da alimentação, a necessidade de respeito às regionalidades e aos padrões culturais alimentares diferenciados.

#### **4.5 A dimensão ambiental do direito à alimentação**

Como já visto, existe a necessidade de garantir o acesso aos alimentos em quantidade, observados os critérios nutricionais de qualidade, a atenção àqueles que, de fato produzem e o respeito às tradições e hábitos de alimentação. Reunidos tais critérios, pode-se dizer que a dieta seria saudável; porém, a ideia de uma dieta sustentável acrescenta mais uma preocupação à forma de alimentar-se, a preocupação com o meio ambiente durante o processo de produção e descarte dos alimentos. Corrobora-se o pensamento de Silva e Barbosa (2020), ao explicitarem que a maior parte dos problemas globais, a exemplo da escassez hídrica, poluição ambiental, mudanças climáticas, desigualdades econômicas e, até a IA, são problemas de um desequilíbrio em cadeia, ou seja, não devem ser encarados de forma dissociada.

Segundo Triches (2020), a produção alimentar afeta a existência do ser humano no planeta, tendo em vista que expectativas apontam que em 2050 a população mundial chegue aos 9 bilhões de habitantes e, sendo assim, o sistema alimentar deve atentar-se à espoliação dos recursos naturais, como solo, água e energia fóssil. Alentejano (2020) segue tal pensamento, afirmando que o atual sistema agroalimentar e a produção em larga escala apontam para a insustentabilidade dos recursos naturais. Tais impactos ambientais surgem não somente no processo de produção dos alimentos, mas também em toda a cadeia de distribuição, desde o transporte e processamento dos alimentos, até o desperdício e o descarte do lixo gerado pela indústria alimentícia (TRICHES, 2020).

Triches (2020) exemplifica que a produção de alimentos é responsável por 20 a 30% da emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE) e que o Brasil, de acordo com dados do IBGE (2012), está entre os dez maiores emissores de GEE. Além disso, estima-se que o atual sistema produtivo de alimentos seria responsável por 24% da degradação do solo em função do modelo agrícola da monocultura, além de favorecer para o desflorestamento e contaminação da água. Altieri (2001) afirma que existe uma pressão crescente em favor da agricultura industrial, decorrente da globalização, com ênfase na produção voltada ao mercado externo, principalmente no cultivo de transgênicos e de matéria-prima para combustíveis, como cana-de-açúcar, soja e milho.

Tal produção exige, dentro do sistema atual, uma colheita em larga escala, que tem estrita relação com o uso de agrotóxicos. O Brasil, segundo Daufenback *et. al* (2022), tem alternado a liderança no uso de agrotóxicos com a China os Estados Unidos da América, com a produção de soja, milho e cana-de-açúcar representando o destino de mais de 70% dos agrotóxicos comercializados no país. O Censo Agropecuário (IPEA, 2017), apontou aumento na proporção de agricultores que declararam o uso de agrotóxico em seus cultivos e este dado explica o aumento das vendas destes produtos que, entre os anos de 2006 e 2017 cresceu 2,5 vezes. O uso destes produtos, segundo Friedrich *et. al.* (2022), além de nocivo para a qualidade da água, pode ser um dos múltiplos fatores cancerígenos.

Dados da Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (2019), órgão especializado da OMS, evidenciaram que o glifosato, agrotóxico mais utilizado mundialmente, causou câncer em animais testados em laboratórios. Além deste, outros sete agrotóxicos demonstram-se nocivos à saúde e propensos a ocasionar o surgimento e crescimento de células cancerígenas.

Meyer *et. al* (2002), em pesquisa realizada no Brasil durante os anos de 1979 e 1999, demonstrou que os municípios da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro apresentaram aumentos significativos da mortalidade por câncer de próstata, esôfago, estômago, laringe e fígado em agricultores expostos a agrotóxicos na lavoura. Apesar de todo o potencial nocivo do uso destas substâncias na produção de alimentos, recentes atualizações legislativas vêm liberando mais agrotóxicos nos últimos anos.

De acordo com Oliveira (2020), em 2019, foram 503 produtos liberados, 101 em 2020 e 53 em 2021, ou seja, mesmo com os reconhecidos marcos científicos que detectaram evidências cancerígenas nestes produtos, sua liberação seguiu acontecendo. A produção alimentícia baseada no uso de agrotóxicos pode ser considerada um dos efeitos da necropolítica da fome, uma vez que a permissão no uso de agrotóxicos, desconsiderando seu caráter nocivo, prejudica compromete a qualidade dos alimentos, com resultados nocivos na saúde dos indivíduos.

Em contraposição ao sistema produtivo de matérias-primas e baseado na produção em larga escala, que utiliza dos agrotóxicos como base, a agroecologia surge como alternativa na busca por uma dieta sustentável. De acordo com Altieri (2001, p. 3), a agroecologia pode ser definida como “a aplicação de conceitos e princípios ecológicos ao desenho e manejo de agrossistemas sustentáveis, baseados

na melhoria da qualidade do solo e na promoção de organismos benéficos diante da diversificação do cultivo”. Denevan (1995) explica que a produção agroecológica não surgiu nos últimos séculos, em que a agricultura foi desenvolvida a partir dos conhecimentos tradicionais, de base indígena, sobre o uso do solo, água, da adaptação às mudanças climáticas, pragas e doenças.

#### **4.6 A dimensão social do direito à alimentação**

Como já discutido neste trabalho, há a necessidade, dentro do contexto das políticas públicas de combate à fome, de reforçar o entendimento do direito à alimentação como multidimensional: o alimento deve estar presente em quantidade, deve ser nutricionalmente adequado, produzido de forma soberana, cultural e sustentável. Tais dimensões ampliam o conceito de alimentar-se, indo além da perspectiva de que o ato de comer serviria apenas para a manutenção do funcionamento do organismo humano.

Segundo Moreira (2010), a história do homem se confunde com a da alimentação, desde a época histórica em que a alimentação humana era baseada na caça e na coleta, os indivíduos já praticavam o ato da comensalidade, a partilha dos alimentos. Warde (1997) afirma que as práticas alimentares estão profundamente relacionadas com as práticas sociais, inclusive naquilo que diz respeito aos gostos que comandam a apropriação de bens e objetos. Cascudo (1967) corrobora tal pensamento ao dizer que uma sociologia da alimentação decorre de um princípio lógico: nenhuma atividade será tão permanente na história humana como a alimentação.

Segundo Souza (2012), os indivíduos não comem, apenas, porque precisam dos nutrientes e das calorias ingeridas para o funcionamento de seus corpos, mas também porque o processo da alimentação pode envolver a religião, opulência, festejo e rituais. Com o avanço das mídias sociais e do papel da *internet* na sociedade, o culto pelo corpo perfeito tem afetado a forma como as pessoas relacionam-se com a comida; segundo Garcia (1997), existe a ideia errônea de que a alimentação não pode ser prazerosa. Deve-se, claro, atentar-se ao consumo em excesso de alimentos ricos em açúcares, gorduras e conservantes, priorizar o consumo de legumes, frutas e vegetais; mas, segundo Campos (1982), o processo de mecanização da alimentação



é perigoso no sentido de que o prazer em se alimentar é algo fundamental para a vida do indivíduo em sociedade.

Neste sentido, Lima, Neto e Farias (2015) afirmam que comer é um ato carregado de significados culturais; algumas comidas são, inclusive, patrimônios culturais imateriais diante daquilo que se traduzem para as suas nações e culturas na formação de suas civilizações e laços socioculturais. Os autores seguem ao dizerem que “comer não é apenas um ato biológico usando de uma intrincada rede de reações químicas, é antes de tudo, um ato simbólico e tradutor de sinais, reconhecimento de formas e texturas, pois é um ato que une memória, desejo, necessidade biológica e pertencimento aos rituais” (LIMA; NETO; FARIAS, 2015, p. 12). Moreira (2010) afirma, ainda, que estudos interdisciplinares identificaram que o hábito de realização de refeições em família contribui para o bom estado nutricional e relacional do indivíduo, inclusive reduzindo a ingestão de alimentos ultraprocessados.

#### **4.7 As individualidades alimentares**

Além das seis dimensões apresentadas aqui, essenciais na construção de uma dieta saudável, sustentável, cultural e socialmente preocupada, outro aspecto importante nos hábitos alimentares diz respeito às individualidades alimentares: alergias, intolerâncias, diabetes e hipertensão.

Discutir tais individualidades alimentares é parte indissociável na defesa conceitual da fome enquanto fenômeno político, na medida em que as interações das seis dimensões discutidas, quando propiciam cenários nos quais padrões alimentares geram agravo em saúde, acentuam o desafio do combate à fome para o Estado em três frentes. A primeira delas seria a própria fome, que desafia a capacidade de articulação política estatal para seu enfrentamento como um problema crônico e endêmico. A segunda frente, reflexo intrínseco da primeira, desafia a capacidade do Estado de prover serviços de saúde adequados e suficientes para uma população enfraquecida. A terceira e última frente, somatório das duas primeiras, expressa-se na sedimentação da pobreza, uma vez que populações famélicas e adoecidas tendem a apresentar trajetórias de desenvolvimento tardio, ou seja, reforçando um ciclo vicioso de falência social.

Desta forma, torna-se imprescindível estudar os efeitos da fome no campo da saúde pública para desenhar e implementar políticas públicas de combate à fome

estruturalmente abrangentes. De acordo com Bastos *et. al* (2020), diabetes e hipertensão são responsáveis por 71% da mortalidade mundial, sendo a principal preocupação entre as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs); tais ocorrências, de acordo com Martins *et. al* (2010) são reflexo da epidemia de obesidade, associada ao sedentarismo e aos maus hábitos advindos da urbanização recente.

Tais DCNTs são multifatoriais, de acordo com Martins *et. al* (2010); porém, a adoção de uma dieta equilibrada é um dos principais fatores de prevenção das complicações clínicas destas doenças e, segundo o autor, 95% dos casos de hipertensão e diabetes estão relacionados aos fatores genéticos, mas também ambientais. Há um estrito envolvimento entre a IA e as DCNTs, segundo Martins *et. al* (2010), pois domicílios em situação de IA possuem dietas monótonas, pobres em carboidratos complexos e ricas em açúcares e gorduras, comprometendo a qualidade de vida e favorecendo a ocorrência destas doenças.

Fatores como escolaridade e vulnerabilidade social favorecem tal situação. Segundo Cesarino *et. al* (2008), há a necessidade de estudar-se as condições socioeconômicas que se relacionam com a prevalência de DCNTs nos domicílios em situação de IA tendo em vista que a prevenção e tratamento destas doenças passa pela promoção de uma alimentação saudável e, como já dito neste trabalho, a renda impacta diretamente tal dieta. Segundo a I Diretriz Brasileira de Prevenção Cardiovascular (SIMÃO *et. al*, 2013), a mortalidade por doenças cardiovasculares é maior em indivíduos vulneráveis socioeconomicamente.

Gubert *et. al* (2010) afirma que as diferenças regionais, que influenciam os padrões alimentares, também apresentam reflexos nestes dados, tendo em vista que as regiões Norte e Nordeste possuem maiores níveis de IA e, conseqüentemente, da prevalência das doenças associadas à IA. De acordo com o II Vigisan (Rede PenSSAN, 2022), 26% dos lares da região Norte e 21% da região Nordeste estariam vivendo em situação de IA grave, entendida como situação de fome.

Há a possibilidade de o organismo reagir de forma adversa após a ingestão de um alimento ou de um componente deste alimento, como no caso da intolerância alimentar, segundo Dean (2000), com a reação do sistema imunológico do indivíduo. A nível global, a forma mais comum de intolerância é aquela vinculada à proteína do leite, de acordo com Barros *et. al* (2023), afetando de 65 a 74% da população mundial.

Diferentemente desta, a alergia alimentar, segundo Barros *et. al* (2023), é considerada um problema de saúde pública, sendo a hipersensibilidade aos alimentos.

## 5 POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA FOME NO BRASIL

A expectativa deste capítulo seria de trazer ao debate a atual política pública de combate à fome no âmbito nacional, verificando se ela possuiria ações intersetoriais, de preocupações em carências nos outros direitos fundamentais ou se trataria a fome como um problema de renda. Porém, na atualidade, o país ainda não possui uma política de combate à fome, mas alguns Programas, Políticas e Ações direcionadas a entaves específicos, como a alimentação escolar, por exemplo. A ausência de uma política pública de combate à fome é grave, demonstra uma descentralização das ações sem um objetivo conjunto e concreto, com sinais de medidas paliativas e espaçadas. O Programa Fome Zero, já citado nesta pesquisa, continua sendo a maior política pública de combate à fome do Brasil, mesmo não estando mais em vigor.

Diante desta ausência e da necessidade de tratar de ações governamentais em vigor na atualidade para fomentar o debate da multidimensionalidade do direito à alimentação, neste capítulo serão abordadas as três iniciativas governamentais que tratam da alimentação no país de forma intersetorial: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde na Escola (PSE).

A escolha destas ações baseou-se nas diretrizes da Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS), que as classificou como as principais políticas de alimentação do país no quesito “ações intersetoriais”, ou seja, políticas de alimentação que trazem em seus escopos ações em outros direitos fundamentais, objetivo defendido nesta dissertação.

Na necessidade de contrapor estas ações com outra estratégia que não tomou os mesmos moldes de multidimensionalidade, este capítulo trará um estudo sobre o Auxílio Emergencial. Além desta justificativa, o Auxílio demonstrou-se o maior benefício do período pandêmico, momento histórico em que os índices de desemprego e de IA aumentaram (Rede PenSSAN, 2021).

A ideia para este capítulo é, portanto, sedimentar o entendimento de que a distribuição de renda, isoladamente, não é capaz de resolver o problema da fome. As Políticas, Programas e Ações a serem vistas neste capítulo impactam na efetividade do direito à alimentação e tratam da problemática como multidimensional, mas é

indiscutível a necessidade da formulação de uma nova política de combate à fome, centralizada e que enfrente problemas estruturais, como o modelo agrícola atual.

### **5.1 Políticas, Programas e Ações**

A Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS) classifica as estratégias governamentais em alimentação em três blocos: Políticas, Programas e Ações. Bernardo e Guareschi (2007) afirmam que as Políticas são diretrizes dentro de um sistema e as formas de operacionalizar tais diretrizes são o que chamamos de Programas, as Ações, por sua vez, são os conjuntos e operações que contribuem para os objetivos do Programa.

Assim, a UNA-SUS (2019) divide as estratégias em três objetivos distintos, dentro da temática da alimentação: a) Políticas, Programas e Ações que ampliam a disponibilidade de alimentos no país; b) Políticas, Programas e Ações dirigidas a inclusão social e grupos socialmente vulneráveis e c) Programas, Políticas e Ações que promovem o desenvolvimento das pessoas.

Antes de iniciarmos os blocos dos principais Programas, Políticas e Ações do Direito à Alimentação classificados pela UNA-SUS em seus distintos objetivos, é importante esclarecer os níveis de obrigação do Estado em relação ao DHAA, sendo: respeitar, proteger, promover e prover. De acordo com a ABRANDH (2013) o Estado, na obrigação de respeitar, deve preocupar-se diante da possível privação da capacidade dos indivíduos de prover sua alimentação, por exemplo, na execução de grandes obras que necessitem do desalojamento de comunidades; deve-se respeitar a necessidade daqueles indivíduos diante da busca pelo seu alimento.

Já diante da obrigação de proteger, o Estado deve agir com o objetivo de impedir que terceiros possam causar violações ao DHAA, por exemplo, impedindo a publicidade de alimentos para o público infantil que possam prejudicar a saúde e o desenvolvimento das crianças (ABRANDH, 2013). A obrigação de promover diz respeito à criação de condições que permitam a realização do DHAA de forma completa, como a promoção de feiras livres que permitem o acesso aos alimentos *in natura* nas comunidades que não possuem essa disponibilidade (ABRANDH, 2013). A obrigação de prover, por sua vez, diz respeito à iniciativa do Estado de viabilizar a garantia dos alimentos diretamente aos indivíduos e grupos até que possam fazê-lo

por conta própria (ABRANDH, 2013). Desta forma, o Estado tem obrigações diferentes, a depender da Política, Programa ou Ação.

#### *5.1.1 Políticas, Programas e Ações que ampliam a disponibilidade de alimentos no país*

De acordo com a classificação da UNA-SUS (2019, p. 17), a listagem das Políticas, Programas e Ações que ampliam a disponibilidade de alimento no país diz respeito às estratégias de distribuição e manutenção de terras que visam a produção de alimentos e a valorização do pequeno produtor e das comunidades tradicionais. Ainda de acordo com o documento, são estratégias importantes para a manutenção dos pequenos produtores e para a sobrevivência dos povos tradicionais. Desta forma, a listagem deste bloco versará sobre estratégias que impactam as dimensões quantitativa, qualitativa, ambiental, cultural e de soberania do direito à alimentação.

São oito estratégias citadas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); a Política de Garantia de Preços Mínimos/Formação de Estoques; o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortifrutigranjeiro (PROHORT); a Reforma Agrária; o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias (Programa Cisternas); a Regularização das Terras Quilombolas e a Regularização Fundiária das Terras Indígenas (UNA-SUS, 2019). Com a exceção das duas últimas, que também têm no Estado a obrigação de respeitar, todas as estratégias se enquadram na obrigação de promover.

#### *5.1.2 Políticas, Programas e Ações dirigidas a inclusão social e grupos socialmente vulneráveis*

Para a UNA-SUS (2019), as estratégias listadas neste bloco tratam da transferência de renda ou da entrega de alimentos, incluindo estratégias para a correção de deficiências nutricionais. Este bloco conta com nove iniciativas governamentais, sendo: o Programa Bolsa Família; o Benefício de Prestação Continuada; os Benefícios Previdenciários; a Distribuição de Alimentos a Grupos Específicos; os Restaurantes Populares; as Cozinhas Comunitárias; os Bancos de Alimentos; a Suplementação de Vitamina A e o Programa Nacional de Suplementação

de Ferro (UNA-SUS, 2019). Todas as ações citadas se enquadram na obrigação de prover do Estado.

As iniciativas citadas neste bloco são importantes do ponto de vista da prestação estatal; no entanto, mostram-se ações paliativas, que não enfrentam o problema da fome em suas raízes. Na ausência de uma política pública de combate à fome, estrutural, intersetorial de ações multidimensionais, as Políticas, Programas e Ações que distribuem renda ou alimentos se tornam insuficientes.

Aqui, há a necessidade de o Estado cumprir com sua obrigação de prover a renda ou o alimento até que o indivíduo possa fazê-lo por conta própria, cumprindo a dimensão quantitativa e até qualitativa do alimento ao falar das iniciativas que minimizam as carências nutricionais, mas são medidas que não promovem a emancipação deste indivíduo.

### *5.1.3 Programas, Políticas e Ações que promovem o desenvolvimento das pessoas*

O terceiro bloco de iniciativas listadas pela UNA-SUS como políticas de alimentação e nutrição da atualidade conta com as chamadas “políticas universais”, que buscam o desenvolvimento humano e que estão diante do conceito de SAN (UNA-SUS, 2019). Neste sentido, o documento evidencia que os dois blocos anteriores tratavam de estratégias que correspondem à dimensão “alimentar”, com a promoção de acesso aos alimentos, enquanto o bloco atual corresponde à dimensão “nutricional”, incorporando os demais componentes que influenciam na dieta, como cultura, saúde e educação (UNA-SUS, 2019).

O bloco traz dez iniciativas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa de Alimentação do Trabalhador; a Política de Reajuste do Salário-Mínimo; o Amamenta e Alimenta Brasil; a Política da Educação Básica; o Combate ao Analfabetismo; a Cobertura Vacinal no Primeiro ano de Vida; os Agentes Comunitários de Saúde; o Programa Saúde da Família e a Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudável para a Prevenção da Obesidade e das DCNTs (UNA-SUS, 2019).

Os três blocos trabalhados aqui trazem aquelas que são consideradas pela UNA-SUS (2019), referencial escolhido neste capítulo, as principais políticas de alimentação e nutrição do âmbito federal. Diante das limitações temporais da construção de uma dissertação de mestrado e da impossibilidade de tratar de todas

as estratégias citadas, a decisão tomada foi a de abordar com mais realce as três estratégias citadas como principais no quesito “intersectorialidade”.

A justificativa para tal escolha se debruça no interesse de demonstrar, na prática, as ações multidimensionais que influenciam a efetividade do direito à alimentação. A defesa desta dissertação, da insuficiência de uma política pública de distribuição de renda, vê a necessidade de esboçar práticas intersectoriais que existem e estão de acordo com o entendimento multidimensional do direito à alimentação.

Os referenciais para esta escolha continuam seguindo as diretrizes levantadas pela UNA-SUS (2019) e optou-se pela separação das estratégias em subitens diante do desejo de abordá-las de maneira distinta, ressaltando os demais direitos fundamentais impactados em cada ação.

## **5.2 Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**

Dando início à abordagem das principais políticas em alimentação e nutrição que possuem a intersectorialidade como marca, de acordo com a classificação da UNA-SUS (2019), iniciar-se-á a análise pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). De acordo com Alves e Jaime (2014), a OMS ressaltou a necessidade de que os países adotem, em suas políticas locais, a chamada “saúde em todas as políticas”, abordagem que prevê a articulação entre todos os setores em prol do desenvolvimento humano, da sustentabilidade e da melhora nas condições de saúde. Ou seja, entende-se que a saúde, assim como a alimentação, seria um direito diretamente impactado por carências em demais direitos fundamentais e, desta forma, melhorias em saúde podem vir de ações em outros direitos.

É neste sentido que surgem os chamados determinantes sociais de saúde (DSS), fatores que influenciam a condição de saúde dos indivíduos e, de acordo com Alves e Jaime (2014, p. 03) abrangem fatores “sociais, econômicos, culturais, étnicos, raciais, psicológicos e comportamentais” e, neste sentido, a alimentação seria parte dos determinantes e condicionantes da saúde. Ao completar dez anos, a política foi reestruturada e, de acordo com a atual redação da PNAN (MS, 2011, p. 03), seu propósito seria a “[...] melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição”.



Como é possível perceber a partir da visão dos DSS, a redação da PNAN traz a correlação entre o direito à alimentação e o direito à saúde, demonstrando que as ações em um destes direitos pode ser negativa ou positiva para o outro direito. Esta correlação ainda será discutida dentro dos princípios e ações da PNAN.

### *5.2.1 Os princípios da Política Nacional de Alimentação e Nutrição*

De acordo com a redação legal, a PNAN (MS, 2011) conta com cinco princípios: a) a alimentação como elemento de humanização das práticas de saúde; b) o respeito à diversidade cultural alimentar; c) o fortalecimento da autonomia dos indivíduos; d) a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição e e) a segurança alimentar e nutricional com soberania.

O primeiro princípio da PNAN (MS, 2011) trata a alimentação como parte da perspectiva defendida nesta dissertação: um produto das relações com os demais direitos fundamentais. A redação legal traz a ideia de que a alimentação é capaz de ser influenciada pelas relações sociais, pelos valores individuais e dos grupos e os resultados das escolhas alimentares implicam diretamente a condição de saúde do indivíduo (MS, 2011). Neste sentido, há a interligação deste princípio com as dimensões tratadas no capítulo anterior e ter no texto legal tal conceituação ampla e interdisciplinar da alimentação é muito positivo. Há, inclusive, destaque para a centralidade do indivíduo no processo de produção de sua saúde, o entendendo a partir de sua autonomia nos processos alimentares.

O segundo princípio da PNAN (MS, 2011) versa sobre o respeito à diversidade cultural e alimentar, sendo a necessidade de entender particularidades regionais dentro dos hábitos alimentares de um indivíduo ou grupo. Neste sentido, em correlação com a dimensão cultural tratada no capítulo anterior, seria desrespeito ao princípio citado a imposição de uma alimentação nacional, igual para todas as regiões brasileiras. A formulação de uma política pública alimentar deve levar em consideração os hábitos culturais e tradicionais da população alvo pensando, de mesmo modo, na dimensão social da alimentação, também objeto do capítulo anterior.

O terceiro princípio da PNAN (MS, 2011) trata do fortalecimento da autonomia dos indivíduos, ou seja, da ampliação da capacidade interpretativa e analítica dos indivíduos a respeito daquilo que consomem. Neste sentido, pode-se correlacionar este princípio à dimensão qualitativa da alimentação, uma vez que uma dieta saudável

presume um entendimento prévio daquele indivíduo acerca do alimento consumido. A realização deste princípio da PNAN (MS, 2011) tem ligação direta com outro direito social, a educação.

O direito à educação, presente no rol dos direitos sociais, artigo 6º da Constituição (BRASIL, 1998), em sua redação, não demonstra qual nível de ensino ou prática está garantido constitucionalmente e, neste subtópico, tratar-se-á da Educação Alimentar e Nutricional (EAN), por se entender que tal prática faz parte do direito à educação. Como já abordado nos capítulos anteriores, os padrões alimentares têm a capacidade de influenciar positiva ou negativamente a dieta dos indivíduos e, desta forma, a educação nutricional tem papel decisivo nas escolhas alimentares.

A EAN, para Abarno (2023), está diretamente ligada ao conceito de Educação Integral, sendo o conjunto de práticas que busca o desenvolvimento intelectual, físico, emocional, social e cultural do indivíduo, sendo de responsabilidade dos educadores, gestores e das comunidades locais. Assim como o direito à alimentação é defendido neste trabalho como multidimensional, de mesmo modo é o direito à educação. Camossa *et al.* (2015) corrobora tal pensamento ao defender que a EAN é um processo de troca de experiências entre educador e educando, objetivando a formação destes sujeitos enquanto autônomos, garantindo que façam suas escolhas alimentares de forma consciente, saudável, prazerosa e capazes de atender às necessidades fisiológicas, sociais e ambientais.

São três principais documentos que tratam sobre EAN: o Marco de Referência para EAN, o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014a) e a Estratégia Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade (BRASIL, 2014b). O Marco de Referência para EAN é responsável pela apresentação do conceito de EAN e os demais documentos são compostos por diretrizes que usam a EAN como base.

A OMS recomenda que os governos locais formulem e atualizem suas diretrizes nacionais acerca dos temas de alimentação e nutrição, com o propósito de apoiar a EAN e subsidiar as políticas e os programas de alimentação. Tal recomendação surge da preocupação em desenvolver o aspecto crítico da população em relação aos alimentos consumidos e, de mesmo modo, apresentar seus benefícios e malefícios do ponto de vista nutricional. O Guia Alimentar (BRASIL, 2014a), já citado neste trabalho, é utilizado para difundir as informações sobre uma dieta saudável e seus benefícios dentro da perspectiva da saúde do indivíduo.

Já a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade (BRASIL, 2014b) tem como objetivo demonstrar ações multisetoriais que buscam prevenir e controlar a obesidade na população brasileira, com a promoção da alimentação saudável e adequada, aliada à prática de atividades físicas. Interessante destacar que o próprio texto legal destaca a importância de ações multifatoriais, entendendo a problemática como fruto de carências em diferentes aspectos.

Este destaque, feito na Estratégia (BRASIL, 2014b) e na PNAN (MS, 2011), correlacionando o direito à alimentação a estratégias em carências nos demais direitos fundamentais, é vista de forma positiva para o desenvolvimento da temática da multidimensionalidade da alimentação e, na ausência de uma política centralizada que preveja tais ações intersetoriais, ter tal entendimento consolidado em tantos documentos legais é um avanço para a área. Pode ser visto no quarto princípio da PNAN (MS, 2011), que trata da temática, ao abordar a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição.

O quinto princípio da PNAN (MS, 2011) versa sobre a segurança alimentar e nutricional com soberania, retornando ao conceito de SAN e tratando da dimensão de soberania, abordada no capítulo anterior. Neste princípio, o texto legal reforça o direito dos povos na participação das decisões dos sistemas alimentares em que vivem, acima das exigências do mercado (MS, PNAN, 2011).

### *5.2.2 A intersetorialidade na Política Nacional de Alimentação e Nutrição*

Como já observado, a PNAN (MS, 2011) traz a visão multidimensional do Direito à Alimentação em seus princípios, correlacionando suas ações às ações em outros direitos fundamentais, como saúde e educação. Porém, a intersetorialidade está presente, do mesmo modo, nas diretrizes estabelecidas pela PNAN (MS, 2011). A primeira delas, a Organização da Atenção Nutricional que, segundo a UNA-SUS (2019), compreende os cuidados com a alimentação e nutrição diante das políticas de saúde específicas, como a saúde do primeiro ano de vida, políticas voltadas à lactantes, prevenção e combate à obesidade e outras DCNTs.

Esta primeira diretriz da PNAN (MS, 2011) orienta estratégias alimentares distintas para cada grupo citado, entendendo que a alimentação deles deve ser estudada e abordada de acordo com suas necessidades específicas, reforçando novamente o papel da alimentação na saúde destes indivíduos. A intersetorialidade,

nesta diretriz, também tem ligação direta com o direito à educação, com ações que permitam que estes grupos conheçam suas necessidades alimentares e os impactos da dieta em seu desenvolvimento.

A segunda diretriz da PNAN (MS, 2011) que aborda a intersetorialidade como mecanismo de ação é a Promoção da Alimentação Saudável. Nesta diretriz, tem-se menções à termos como “aspectos socioculturais”, “coletividade”, “sustentabilidade” e “meio ambiente”. Tais conceitos nos remetem às dimensões cultural, social e de meio ambiente, vistas no capítulo anterior, reforçando a ideia de que as escolhas alimentares são influenciadas por outros estímulos.

A terceira diretriz da PNAN (MS, 2011) fala da Cooperação e articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional e, nesta, temos a correlação com a dimensão de soberania, de qualidade e de meio ambiente. De acordo com a UNA-SUS (2019, p. 80), a diretriz traz a importância da “interlocação com os setores responsáveis pela produção agrícola, distribuição, abastecimento e comércio local de alimentos, visando o aumento do acesso aos alimentos saudáveis e adequados”, tal menção tem estrita relação com a dimensão de soberania, com o acesso das populações aos alimentos produzidos.

Ainda, o texto da PNAN (MS, 2011, p. 55) ressalta “a necessidade de articulação com a vigilância sanitária para a regulação da qualidade dos alimentos ultraprocessados” e esta menção tem relação com a dimensão de qualidade, entendendo que os alimentos ultraprocessados devem ser cuidadosamente estudados diante dos perigos que podem oferecer aos indivíduos.

Já em relação à dimensão ambiental, o texto da PNAN (2011, p. 55) reforça “o apoio à produção de alimentos advinda da agricultura familiar, de assentamentos da reforma agrária e de comunidades tradicionais”, respeitando os processos produtivos sustentáveis que abasteçam o mercado interno de alimentos.

### **5.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Seguindo na classificação da UNA-SUS (2019) das principais políticas em alimentação que possuem ações intersetoriais, passar-se-á à análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, de acordo com o documento, tem por objetivos oferecer alimentação escolar de qualidade e desenvolver ações de EAN aos estudantes da rede básica de ensino público do país (UNA-SUS, 2019). Regido pela Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009), o PNAE funciona a partir de repasses financeiros aos

Estados, municípios e escolas federais, em dez parcelas, de fevereiro a novembro de cada ano, cobrindo 200 dias letivos (BRASIL, 2009).

Apesar de ser um programa que repassa verbas para compra da alimentação escolar, o PNAE (BRASIL, 2009, p. 01), na redação de seu objetivo, conta com uma visão mais ampla dos fins de suas atividades, sendo “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis”. A partir desta redação, é possível verificar que a ideia de alimentação, para o objetivo do PNAE, não está restrita à dimensão quantitativa e qualitativa, mas também se refere à dimensão social, de entendimento amplo do alimentar-se.

O Programa conta com seis diretrizes, sendo: a) o emprego da alimentação saudável e adequada; b) a inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem; c) a universalidade do atendimento; d) a participação da comunidade; e) o apoio ao desenvolvimento sustentável e f) o direito à alimentação escolar (BRASIL, 2009). A redação da primeira diretriz possui o caráter multidimensional defendido por esta dissertação, ampliando o direito à alimentação diante das dimensões tratadas no capítulo anterior, valendo destaque para o trecho:

[...] compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica (BRASIL, 2009, p. 01).

Tal redação se correlaciona com as dimensões de quantidade, qualidade, cultura e com as chamadas individualidades alimentares, estudadas no capítulo anterior. Estes conceitos, ao serem levados para a redação do texto legal, aproximam o direito à alimentação da perspectiva do DHAA e da defesa de um direito multidimensional e que vai além da garantia da presença física do alimento e de qualquer alimento. Demonstram, neste sentido, o avanço do texto legal capaz de tratar a alimentação de forma mais ampla.

A segunda diretriz do PNAE (BRASIL, 2009) trata da inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem e tal redação evidencia a importância do direito à educação nas escolhas alimentares, tendo em vista a necessidade de ensinar sobre os tipos de alimentos, suas composições, benefícios e malefícios nas escolhas alimentares. Tal diretriz também tem estrita relação com a dimensão de qualidade do

direito à alimentação e com o próprio conceito de SAN, uma vez que os indivíduos só conseguem estabelecer hábitos alimentares saudáveis a partir do conhecimento que têm sobre os alimentos que consomem.

A terceira diretriz do PNAE (BRASIL, 2009) trata da universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de ensino básico e esta redação está diretamente ligada à perspectiva de garantia fundamental que possui o direito à alimentação, uma perspectiva universal. Já a quarta diretriz do PNAE (BRASIL, 2009) trata da participação da comunidade no controle social, visando a garantia das ações diante do objetivo de oferta de uma alimentação saudável no âmbito escolar.

A quinta diretriz do PNAE (BRASIL, 2009) aborda o apoio ao desenvolvimento sustentável e o incentivo à aquisição de alimentos de produção familiar, priorizando as comunidades tradicionais. Tal diretriz se relaciona com as dimensões de soberania, ambiental e cultural da alimentação. A dimensão de soberania se relaciona com tal diretriz ao entender que os alimentos devem priorizar o mercado interno e que os produtores devem estar no centro das políticas alimentares, neste caso, com a priorização pela compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar e pelos pequenos produtores.

Já a dimensão ambiental relaciona-se com tal diretriz ao apoiar uma produção alimentar mais sustentável, que respeite os recursos naturais existentes e minimize o impacto ambiental causado pela produção de alimentos. A dimensão cultural, por sua vez, tem relação com tal diretriz a partir da priorização das comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombolas.

A sexta diretriz do PNAE (BRASIL, 2009) tem estrita relação com o objetivo geral do Programa, ao defender o direito à alimentação escolar e a garantia da SAN, com o respeito às individualidades alimentares e às necessidades nutricionais de cada faixa etária.

### *5.3.1 Os princípios do Programa Nacional de Alimentação Escolar*

Tão importante quanto conhecer o objetivo e as diretrizes do PNAE (BRASIL, 2009) é entender seus objetivos, listados em sete: a) promover o DHAA visando garantir a SAN dos alunos; b) a universalidade no atendimento da alimentação escolar gratuita; c) a equidade que compreende o direito à alimentação escolar; d) o compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar; e) o

respeito aos hábitos alimentares; f) a participação da comunidade no controle social e g) a sustentabilidade e a continuidade do programa.

Neste sentido, assim como a redação do objetivo geral do Programa e de suas diretrizes, pode-se observar que a redação dos princípios do PNAE (BRASIL, 2009) segue o entendimento de que o direito à alimentação vai além da quantidade de alimentos, pois tem-se a menção aos termos “SAN”, “hábitos alimentares” e “sustentabilidade”, que representam respectivamente as dimensões de qualidade, cultura e meio ambiente do direito à alimentação.

Assim como nas demais redações analisadas, a presença destes conceitos e da noção ampla do direito à alimentação é considerada importante por esta pesquisa, entendendo que, quanto mais textos legais trabalhem os conceitos de um direito à alimentação multidimensional, mais próximo se estará da construção de uma política pública de combate à fome que se preocupe com estas dimensões já trabalhadas.

Diante da necessidade de cumprir com seus objetivos, houve um reajuste nos valores repassados pelo PNAE (BRASIL, 2009), realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2023) em índices que variam de 28 a 39%.

O Programa oferece oito repasses distintos, sendo para: a) ensino médio de tempo integral (EMTI), que sofreu um reajuste de 28%, passando de R\$ 2,00 (dois reais) para R\$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos); b) creches e c) escolas de período integral, sofrendo um reajuste de 28%, passando de R\$ 1,07 (um real e sete centavos) para R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos); d) educação básica em áreas indígenas e quilombolas, com reajuste de 35%, passando de 0,64 (sessenta e quatro centavos) para R\$ 0,86 (oitenta e seis centavos); e) pré-escola, com reajuste de 35%, passando de 0,53 (cinquenta e três centavos) para R\$ 0,72 (setenta e dois centavos); f) atendimento educacional especializado (AEE), com reajuste de 28%, passando de R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos) para R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos); g) ensino fundamental e ensino médio, com o maior reajuste, de 39%, passando de 0,36 (trinta e seis centavos) para R\$ 0,50 (cinquenta centavos) e h) educação de jovens e adultos (EJA), com reajuste de 28%, passando de R\$ 0,32 (trinta e dois centavos) para R\$ 0,41 (quarenta e um centavos) (FNDE, 2023).

De acordo com o FNDE (2023), o reajuste feito nas oito modalidades atende às necessidades de cada faixa etária, compreendendo o aumento no custo dos alimentos, e foi considerado positivo, diante da ausência de reajuste desde 2020. Além do reajuste, o ano de 2023 trouxe algumas mudanças dentro do Programa. A partir da

Portaria nº 219 (BRASIL, 2023c), o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo no âmbito da agricultura familiar foram reinstituídos e, juntos, objetivam o debate e a proposição de soluções sobre os principais desafios para a implementação da agricultura familiar no PNAE (BRASIL, 2009).

Em relação ao princípio a) promover o DHAA visando garantir a SAN dos alunos do PNAE (2009), o FNDE (2023) elencou dois avanços: a) a formação e capacitação de 31 encontros em colaboração com os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar e b) a assinatura do Decreto nº 11.821 (BRASIL, 2023d) em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério da Saúde (MS), dispondo sobre princípios, diretrizes e eixos estratégicos que orientam as ações de promoção da alimentação saudável no ambiente escolar.

Em consonância com o princípio b) a universalidade no atendimento da alimentação escolar gratuita do PNAE (2009), o FNDE (2023) ressaltou a relevância do lançamento da 5ª edição da Jornada EAN, projeto voltado ao incentivo ao debate de ações de EAN. O evento, no intuito de dar visibilidade às atividades desempenhadas nas escolas públicas do país, contou com a publicação do livro *Melhores Relatos da Jornada de EAN e do curso Alimentação Escolar como Estratégia Educativa para uma Vida Saudável* (FNDE, 2023).

A respeito do princípio d) o compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar do PNAE (BRASIL, 2009), o FNDE (2023) elencou três destaques: a parceria ministerial, a cooperação nacional e a participação internacional nas ações do Programa. Em relação à parceria ministerial, o destaque para o Acordo de Cooperação Técnica que envolveu o MEC, o MDS, o MDA e o MS, fortalecendo ações existentes e implementando novas práticas que envolvem ações na saúde, agricultura familiar, desenvolvimento social e sustentável (FNDE, 2023). A cooperação nacional, por sua vez, destacou a parceria com a Itaipu Binacional no projeto 'Alimentação Escolar Nota 10: formação e valorização de merendeiras e nutricionistas', a ser realizado entre os anos de 2024 e 2025 visando o processo formativo dos profissionais da alimentação escolar do país (FNDE, 2023).

Já em relação à participação internacional, o FNDE (2023) destacou o PNAE (BRASIL, 2009) como inspiração mundial para programas de alimentação escolar e, sendo assim, participante do II Congresso Internacional de Alimentação Escolar, na presença de líderes nacionais e internacionais de 12 países da América Latina e Caribe que discutiram a importância da garantia da alimentação e escolar e a



execução dos programas que têm este objetivo. Ainda sobre a participação internacional, o FNDE (2023) destacou a participação do Brasil na Primeira Reunião Mundial de Alto Nível da Coalizão para a Alimentação Escolar, realizada na França e contribuindo para o aprofundamento do diálogo entre governos e sociedade civil no cumprimento da meta de garantir que mais de 730 milhões de crianças e adolescentes tenham acesso a refeições saudáveis no âmbito escolar. Na oportunidade, a copresidência foi assumida pelo Brasil e os princípios, diretrizes e avanços do PNAE (BRASIL, 2009) foram destacados como práticas de sucesso (FNDE, 2023).

Em consonância com o princípio e) o respeito aos hábitos alimentares, do PNAN (BRASIL, 2009), o FNDE (2023) ressaltou a elaboração do Decreto nº 6.040 (BRASIL, 2007a), que destaca a necessidade de simplificação dos procedimentos de inclusão de agricultores familiares oriundos de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs).

### *5.3.2 A intersetorialidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar*

Diante do estudo do objetivo, das diretrizes e dos princípios do PNAE (BRASIL, 2009), bem como dos principais destaques do FNDE (2023) no último ano, esta pesquisa seguirá as diretrizes elencadas pela UNA-SUS (2019) e tratará das ações de intersetorialidade do PNAE (BRASIL, 2009), buscando traçar paralelo entre elas, os demais direitos fundamentais atingidos e as dimensões do direito à alimentação estudadas no capítulo anterior. O destaque dado a estas ações intersetoriais tem como objetivo a demonstração de que o caráter multidimensional da alimentação vem sendo tratado nos textos legais de forma descentralizada e, na visão desta pesquisa, esse desenvolvimento do tema, desta maneira, tem seu aspecto positivo e negativo.

O aspecto positivo tem relação com o próprio desenvolvimento do conceito de direito à alimentação como multidimensional, que necessita de ações em demais direitos fundamentais para ser cumprido em sua totalidade. Já o aspecto negativo é a ausência de um documento único, central e que seja a referência maior no tema, diante da dificuldade de analisar o conceito em várias legislações diferentes e estes abordarem direitos e dimensões distintas.

No PNAE (BRASIL, 2009), a intersetorialidade vai da composição do Programa, passando por sua execução e abrangendo a avaliação das ações de EAN realizadas e, assim, participam: a) o FNDE; b) a Entidade Executora (EEx); c) o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e d) a Unidade Executora. As equipes de trabalho que

compõe estes órgãos do Programa são multidisciplinares, contendo representantes do Poder Executivo, das entidades de trabalhadores da educação e da saúde, representantes dos pais e familiares dos alunos e representantes da sociedade civil e de movimentos sociais (UNA-SUS, 2019).

Segundo a UNA-SUS (2019), a EAN determina a intersetorialidade de ações e de equipes multidisciplinares, essa mudança de olhar sobre a alimentação mostrou-se importante diante do cenário anterior, em que as ações de alimentação escolar eram realizadas de maneira pontual e por profissionais específicos, focados apenas na dimensão qualitativa da alimentação.

#### **5.4 O Programa Saúde na Escola (PSE)**

A terceira iniciativa governamental para a efetividade do direito à alimentação, elencada pela UNA-SUS (2019), é o Programa Saúde na Escola (PSE), criado pelo Decreto nº 6.286 (BRASIL, 2007b), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes no âmbito escolar. O nome do programa faz referência aos direitos à educação e saúde, também presentes no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição (BRASIL, 1988), reforçando a interligação entre o direito à alimentação e os demais.

De acordo com a UNA-SUS (2019), o programa promove a articulação entre o MS e o MEC e sofreu alterações da Portaria Interministerial nº 1.055 (BRASIL, 2017), permitindo sua implementação de forma simplificada no território nacional. As mudanças aconteceram no escopo do incentivo federal mínimo dado ao programa, que passou de R\$ 3.000 para R\$ 5.676 e envolvendo 600 estudantes, no repasse que passou a ser anual e no aumento do ciclo de adesão para dois anos, com o monitoramento das ações e registro unificado no Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB) (BRASIL, 2017).

O Programa elenca oito diretrizes de sua atuação, sendo: a) a descentralização e o respeito à autonomia federativa; b) a integração e a articulação da rede pública de ensino e da rede pública de saúde; c) a territorialidade; d) a interdisciplinaridade e a intersetorialidade das ações; e) a integralidade do atendimento; f) o cuidado a longo prazo; g) o controle social e h) o monitoramento das ações (BRASIL, 2017). Neste sentido, cabe destaque à preservação do caráter amplo em que a alimentação é

tratada pelo programa, sempre atrelada ao direito à educação e ao direito à saúde, promovendo ações intersetoriais que serão vistas ao decorrer deste capítulo.

A Portaria, em seu artigo 3º traz os sete objetivos principais do PSE (BRASIL, 2017), sendo: a) promover a saúde e a cultura de paz, prevenindo agravos à saúde e fortalecendo a relação entre a rede pública de saúde e de educação; b) articular ações do SUS, ampliando o alcance e o impacto das ações nas vidas dos estudantes e de suas famílias; c) contribuir para a formação integral dos estudantes; d) promover a cidadania e os direitos humanos; e) fortalecer o enfrentamento às vulnerabilidades que possam vir a comprometer o desenvolvimento escolar; f) promover a comunicação entre escolas e unidades de saúde e g) fortalecer a participação da comunidade nas políticas de educação e saúde. O repasse feito pelo governo ao PSE (BRASIL, 2017) está atrelado ao cumprimento de 12 ações que versam sobre estes objetivos principais.

Aqui, entendendo pela necessidade de atrelar o programa ao direito à alimentação, a ação de número 9 será tratada, sendo a promoção da alimentação saudável e da obesidade infantil (PSE, 2017). De acordo com Alvarenga *et al.* (2015), os hábitos alimentares adquiridos na infância podem refletir em todo o desenvolvimento do indivíduo, tendo em vista que podem perpetuar-se durante a vida adulta e promover benefícios ou malefícios à saúde. A articulação de políticas públicas que trabalhem, principalmente, os direitos à saúde, educação e alimentação se mostra estratégica, segundo Valenga (2013), no enfrentamento ao cenário nutricional brasileiro, que reflete o aumento de DCNTs em todas as faixas etárias, relacionadas ao comportamento alimentar dos indivíduos.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), realizada pelo IBGE (2016), o excesso de peso atingia 23,7% dos alunos com idades entre 13 e 17 anos e, destes, 7,8% apresentavam quadros de obesidade. O cenário, de acordo com a pesquisa, relacionado às crianças menores de 10 anos, era ainda mais alarmante: 18,9% das crianças com menos de 2 anos, 14,3% daquelas de 2 a 4 anos e 29,3% das crianças de 5 a 9 anos apresentaram excesso de peso (IBGE, 2016).

A pesquisa PeNSE foi realizada novamente em 2019, mas publicada apenas em 2021, analisando os hábitos alimentares dos estudantes na tentativa de entender os principais problemas alimentares destas faixas etárias. De acordo com o levantamento, 97,3% dos estudantes de 13 a 17 anos consumiam, diariamente, pelo

menos um alimento ultraprocessado (IGBE, 2021), diferentemente daquilo que sugere o Guia Alimentar (BRASIL, 2014a). Essa influência ao consumo de ultraprocessados pelo público jovem, que inclui crianças e adolescentes, pode estar relacionada com outro dado: segundo a pesquisa, 60,7% dos anúncios publicitários apresentados na televisão brasileira fazem referência ao consumo de ultraprocessados (IBGE, 2021). Como já dito neste trabalho, os hábitos alimentares são influenciados por diversos fatores e, entre eles, está a publicidade, ainda mais influenciadora quando se trata do público jovem.

Neste sentido, a EAN pode auxiliar na compreensão dos benefícios e malefícios dos hábitos alimentares, assim como incentivar a escolha por uma dieta saudável, aliada à prática de exercícios físicos e outros cuidados com a saúde, principalmente para a população jovem. As ações de PSE (BRASIL, 2017), interligando saúde e educação, podem ser úteis na tentativa de melhoria dos hábitos desta população, tendo em vista a junção dos conhecimentos das duas áreas, que pode proporcionar uma visão ampla sobre a alimentação, demonstrando a necessidade de entender-se mais sobre os alimentos e suas implicações.

#### *5.4.1 A atuação do Programa Saúde na Escola*

O PSE (BRASIL, 2017) atua na Educação Infantil, que vai do estudo em creche até a pré-escola, Ensino Fundamental, Ensino Médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), desenvolvendo ações de acordo com a faixa etária dos estudantes e suas necessidades em termos de saúde, educação e alimentação. Segundo a UNA-SUS (2019), seu funcionamento deve ser encarado a partir de dois momentos: a adesão ao programa e o estudo de seu ciclo.

A adesão ao PSE (BRASIL, 2017) seria a pactuação entre o secretário municipal de saúde, o secretário municipal de educação e o Ministério responsável pelo programa a partir da criação de um Grupo de Trabalho Intersectorial Municipal (GTI-M), de responsabilidade de cada município (UNA-SUS, 2019). O GTI-M, por sua vez, deve ser composto por profissionais das duas áreas, que serão responsáveis pela implementação e execução do programa nas escolas delimitadas (UNA-SUS, 2019).

De acordo com o PSE (BRASIL, 2017), prezando pela diretriz da integralidade do atendimento, qualquer escola da rede pública pode ser cadastrada no programa, porém, algumas escolas são consideradas prioritárias, sendo: creches públicas e

conveniadas do município; escolas da zona rural; escolas com estudantes em medidas socioeducativas e escolas que possuam, pelo menos, 50% de seus estudantes pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Neste sentido, pode ser observado que tal priorização também atende a dois objetivos do programa, sendo o de promover a cidadania e os direitos humanos e o de fortalecer o enfrentamento às vulnerabilidades que possam vir a comprometer o desenvolvimento escolar. Uma inovação proporcionada pela atualização do PSE (BRASIL, 2017) foi a possibilidade de incorporação das equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) e dos Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF) dos municípios que desejem a participação.

Após a adesão ao Programa, inicia-se o ciclo de ações do PSE (BRASIL, 2017); nele, o primeiro passo a ser realizado é a formulação do planejamento intersetorial do programa, com a definição das ações e dos profissionais responsáveis em cada unidade escolar (UNA-SUS, 2019). Neste sentido, há o reforço pela busca de uma equipe multidisciplinar que promova as ações do Programa, tendo em vista o caráter intersetorial defendido desde a instauração dele. Este planejamento, segundo a UNA-SUS (2019), contempla o contexto escolar e social, considerando informações sobre evasão escolar, violência dentro e fora do ambiente escolar, motivos de baixa frequência e baixo rendimento e a existência ou não de alunos com necessidades alimentares específicas, como alergias e intolerâncias.

Após a definição das ações do PSE (BRASIL, 2017), o ciclo do Programa segue com a elaboração das metodologias de saúde e educação que serão implementadas durante a execução dele, analisando a realidade local e as possibilidades daquele município e de seus profissionais. Em relação à alimentação, a UNA-SUS (2019) destaca como práticas do PSE (BRASIL, 2017): a promoção da alimentação escolar adequada e saudável; o estímulo à prática de atividades físicas e de mudança de comportamento; a instituição de mecanismos de orientações para pais e responsáveis sobre o controle da alimentação; a avaliação dos alimentos oferecidos em cantinas e levados pelos alunos; o incentivo à participação de pais e responsáveis no estabelecimento dos cardápios e práticas alimentares no âmbito escolar; a construção de hortas escolares e o reforço à presença de alimentos *in natura* como base da alimentação.

#### *5.4.2 A intersetorialidade do Programa Saúde na Escola*

De acordo com a UNA-SUS (2019), o trabalho conjunto entre as equipes de saúde e de educação do município fortalece e facilita a promoção da alimentação saudável no ambiente escolar e a equipe de profissionais que executam as ações do PSE (BRASIL, 2017) deve abranger as merendeiras, cozinheiras, os auxiliares de serviços gerais, os agentes comunitários de saúde e os gestores municipais. O PSE (BRASIL, 2017), em seu texto normativo, destaca a intersetorialidade em dois momentos do artigo 2º: no inciso II, que trata da articulação entre as ações do SUS e as ações da rede básica de educação, e n

o inciso VI, que fala sobre a promoção da comunicação entre as escolas e as unidades de saúde locais.

Esta citação do texto legal envolve a intersetorialidade em diferentes níveis, segundo a UNA-SUS (2019), pois trata do envolvimento das esferas municipal e estadual. A partir desse reforço normativo de intersetorialidade do PSE (BRASIL, 2017), o aspecto de atuação de profissionais de diferentes áreas é visto no momento da adesão e também no ciclo do Programa. Na adesão, a criação do GTI-M prevê a necessidade de uma equipe multidisciplinar que acompanhe a execução das atividades no ambiente escolar (BRASIL, 2017).

Durante o ciclo do Programa, há a menção da necessidade de uma equipe multidisciplinar que atue no planejamento das ações a serem executadas diante da necessidade de avaliar os critérios de evasão escolar, baixa frequência e baixo rendimento a partir de perspectivas distintas e na busca por soluções amplas (BRASIL, 2017). O documento elaborado pela UNA-SUS (2019) alerta para a possível dificuldade que uma política intersetorial pode encontrar diante da necessidade de articulação entre as diversas áreas do conhecimento, órgãos públicos e esferas administrativas; porém, reforça que os resultados obtidos pelos três programas citados, que são intersetoriais, levam a crer que o enfrentamento amplo e a consolidação de uma perspectiva multidimensional geram resultados eficientes.

### **5.5 O Auxílio Emergencial**

As políticas, programas e ações vistas neste capítulo demonstraram, ainda que de forma superficial, que adotaram o entendimento da alimentação enquanto direito

multidimensional e interdependente de outros direitos sociais, como a saúde e a educação. Diferentemente dos programas analisados neste capítulo anteriormente, o Auxílio Emergencial foi uma medida compensatória instaurada em momento de crise sanitária em que o país viveu. Neles, não há a menção ao combate à fome, assim como nos demais programas vistos neste capítulo; então, não se pode considerar nenhum enquanto política pública com este propósito. No entanto, as ações dos programas vistos aqui demonstraram-se intersetoriais, uma vez que envolveram profissionais de diversas áreas e um planejamento em prol da melhoria da situação alimentar do país, além de terem evidenciado a interdependência do direito à alimentação com outros direitos, demonstrando a necessidade de enfrentamento conjunto e amplo quando se trata de carência na promoção de direitos sociais. O auxílio, por sua vez, foi uma medida emergencial, não contou com o tempo necessário para ser estruturado da mesma maneira e, diante de sua necessidade urgente, entrou em vigor em um curto período após a sua concepção.

Por estas razões, a análise do auxílio emergencial será diferente das três feitas anteriormente neste capítulo, pois o enfoque será na demonstração da insuficiência de transferência de renda como resolução para a situação alimentar brasileira. Para tanto, foi realizado um estudo de caso do programa, analisando as decisões anteriores à sua vigência, como a definição dos valores a serem pagos, o público-alvo e a forma de pagamento; as etapas do auxílio, a dificuldade de acesso ao aplicativo de pagamento e ao cadastro *online*, as mudanças na legislação e, posteriormente, a situação alimentar durante a vigência do auxílio, com recortes de raça, gênero, escolaridade e região dos beneficiados.

O programa, conforme o estudo realizado, promoveu o pagamento de parcelas à população que, poderia utilizar o dinheiro de acordo com os seus critérios. Diante da baixa EAN da população, os níveis de IA mostraram-se elevados durante o período de recebimento do auxílio, demonstrando que o problema da má alimentação não pode ser resolvido, apenas, com a distribuição de renda.

Para Bacchiegga, Freitas e Vasconcelos (2021), a pandemia de 2020 interpôs uma barreira para o avanço das pretensões de crescimento de inúmeros setores do país. Na crescente neoliberal desde 2016, o Estado passou a ser cobrado por respostas rápidas, que pudessem conter ou minimizar os impactos econômicos da crise sanitária e, do mesmo modo, proteger vidas em risco.

Surgiu, deste momento de crise, a iniciativa do Auxílio Emergencial e, de início, os “invisíveis”; pessoas que não estavam nas bases de dados do governo foram chamados ao cadastro para o recebimento do auxílio. Corroborando Schymura (2020), entendeu-se que esta parcela da população sempre viveu às margens do Estado, sem acesso aos benefícios e esquecida pelos governantes.

Em dois de abril de 2020, diante do cenário de pandemia e da necessidade de ação do Estado brasileiro, foi promulgada a Lei n° 13.982 (BRASIL, 2020b) que, juntamente com a Medida Provisória n° 936 (BRASIL, 2020c), estabeleceu os critérios de pagamento do auxílio e definiu as bases de dados a serem usadas para localizar os beneficiários. Bacchiegga, Freitas e Vasconcelos (2021) afirmam que a expectativa do Governo Federal, ao instituir a política emergencial, seria de atender cerca de 50 milhões de beneficiários; porém, a quantidade de pedidos chegou a quase 110 milhões, mais do que o dobro esperado.

A alta procura pelo benefício não ocorreu por ser excepcional, mas por representar a negação de reconhecimento estatal a determinada parcela da população. Os “invisíveis” passaram a ser impassíveis de negação diante do Estado, que os marginalizou por tanto tempo. Marins *et. al* (2021) reforçou que, diante de números tão expressivos, refutou-se a ideia, propagada pela mídia e por aqueles que tentam minimizar os efeitos, de que a pandemia e a crise econômica que dela derivou afetou a todos da mesma forma. A realidade vivida mostrou que as pessoas não estavam no “mesmo barco”, diante dos diferentes efeitos sentidos por cada classe social.

Diante de um número maior do que esperava atender, o primeiro problema surgiu para o governo: cadastrar e realizar o pagamento do benefício sem expor estes indivíduos aos perigos do contágio. A alternativa utilizada foi a realização de um cadastro totalmente *online*, que evitaria filas e aglomerações. No entanto, são dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2019), que realizou a pesquisa TIC Domicílios, que apenas 75% dos domicílios de áreas urbanas brasileiras teriam acesso, de qualidade, à *internet*. Nas localidades rurais, este dado caía para 51%, de acordo com o mesmo estudo. Sendo assim, o acesso ao credenciamento para a recepção do benefício não era, de mesmo modo, acessível a todos.

Mesmo com o acesso à *internet* e aparelhos celulares, algo nítido foi deixado de lado nesta tentativa de digitalizar o credenciamento e recebimento do benefício: a



ausência de habilidades diante da tecnologia necessária. Desta forma, não adiantaria ter os meios materiais para a pretensão de recebimento do benefício caso estivesse ausente a capacidade de utilizá-los.

O cadastro *online* também significava outro desafio: a verificação de dados e a prevenção de fraudes na reunião de informações. Isto porque seria possível, a partir do momento em que se tivesse acesso aos dados de terceiros, realizar cadastros fraudulentos, com a indicação de outras contas bancárias para o recebimento dos benefícios. Segundo Bacchiegga, Freitas e Vasconcelos (2021), uma alternativa pensada para solucionar a problemática seria o cadastro feito pelas próprias comunidades; porém, tal ação poderia significar, em alguns casos, a escolha dos beneficiários realizada por elites locais, no caso brasileiro, significando a atuação de milícias e traficantes. Apesar dos esforços pela digitalização de cadastro e recebimento do benefício, Cardoso (2020) comenta que, na prática, a aglomeração de pessoas e as grandes filas nas agências da Caixa Econômica Federal, para saques do auxílio ou busca de informações, expôs grande parte da população ao contágio do vírus.

Conforme planejamento do Governo Federal em previsão legal, o Auxílio Emergencial atenderia, inicialmente, aqueles também cadastrados pelo Programa Bolsa Família (PBF) ou pelo Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), que possuísem, de mesmo modo, conta corrente nos bancos públicos: Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal. Porém, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020), os candidatos que atendiam aos requisitos citados correspondiam a apenas 4,4% do total de beneficiários do auxílio.

Bacchiegga, Freitas e Vasconcelos (2021) reforçam, ainda, as dificuldades apresentadas por indivíduos que, além de não se enquadrarem nestes requisitos, compõem uma massa de marginalizados, “invisíveis”, aqueles que não teriam sequer Cadastro de Pessoa Física (CPF), acesso à *internet*, a aparelhos celulares capazes de realizar o *download* do aplicativo de requisito e acompanhamento ao benefício ou habilidades para sua utilização.

Diante de todo o aparato estatal, apto a promover sua chegada aos lugares mais remotos do território brasileiro, havia, de mesmo modo, sua capacidade de capilarização através de uma rede de órgãos públicos em prol de um cadastramento presencial, seguindo todas as indicações de distanciamento e medidas de segurança

sanitária. Estes locais públicos poderiam ter sido utilizados para realizar o acesso ao benefício por estas populações marginalizadas, mas isso não foi feito.

Em maio de 2020, foi promulgada a Lei nº 13.998 (BRASIL, 2020d), promovendo mudanças na política do auxílio emergencial, que, entre outras modificações, passou a abranger, mães adolescentes como beneficiárias. Pela legislação anterior, Lei nº 13.982 (BRASIL, 2020b), apenas os indivíduos maiores de 18 anos poderiam requerer o auxílio.

Porém, segundo Bacchiegga, Freitas e Vasconcelos (2021), os primeiros pagamentos do benefício foram realizados apenas após seis semanas da confirmação do primeiro caso de contágio pela Covid-19 no país, ou seja, a contaminação ocorria enquanto os beneficiários aguardavam a liberação da primeira parcela. O atraso nos pagamentos gerou um cenário de insegurança diante da efetivação da política pública.

Não bastando a dificuldade de acesso ao benefício, seja pela indisponibilidade de aparelhos celulares, pela marginalização da população ou, até mesmo, pela ausência de habilidades tecnológicas e o atraso no recebimento das parcelas, o Auxílio Emergencial foi alvo de críticas por mais um motivo: seu valor. Inicialmente, segundo Marins *et. al* (2021), a proposta apresentada pelo Governo Federal, através do Ministério da Economia, fazia referência ao valor de R\$ 200,00 por parcela a ser paga a trabalhadores informais e autônomos, que estivessem cadastrados no CadÚnico e sem demais recebimentos de benefícios sociais. Diante do entendimento de insuficiência do valor por parte da sociedade civil, mais de 160 entidades deram início à campanha “Renda Básica que Queremos” em março de 2022, com uma proposta ao governo: a destinação de R\$ 300,00 mensais para cada membro das famílias em situação de vulnerabilidade durante seis meses.

A partir desta proposta, uma família de cinco integrantes, por exemplo, receberia mensalmente a quantia de R\$ 1.500,00 e, para tais entidades, este valor seria razoável frente às dificuldades estabelecidas pelo período pandêmico. A resposta do governo aos anseios da sociedade foi efetivada a partir da Lei nº 13.982 (BRASIL, 2020b), que propôs a Renda Básica Emergencial no valor de R\$ 600,00 e, excepcionalmente para mães-solo em condição de trabalhadoras informais ou autônomas, pagamento de parcelas de R\$ 1.200,00. Tais pagamentos, diante da proposta, seriam feitos por três meses, com a possibilidade de prorrogação, a depender do cenário econômico e sanitário.

A lei sancionada apresentava critérios para o recebimento do benefício, sendo: idade mínima de 18 anos, posteriormente modificado para atender mães adolescentes, ausência de emprego formal, renda familiar total de até três salários-mínimos e, no ano de 2018, não ter recebido rendimentos previdenciários ou de assistência social do Governo Federal, excetuando o benefício do Programa Bolsa Família (PBF).

Após cinco meses de pagamentos realizados nestas condições, em setembro de 2020, foi publicada a Medida Provisória nº 1.000 (BRASIL, 2020e), que dava início à segunda etapa do benefício. Em seu texto, contava com a informação de que, a partir deste momento, o governo realizaria um cruzamento em suas bases de dados, na intenção de verificar os critérios de elegibilidade e detectar possíveis fraudes. O valor também sofreu reajuste, variando entre R\$ 300,00 a R\$ 600,00 para famílias chefiadas por mulheres.

Porém, uma das principais modificações trazidas pela medida provisória em comento foi a avaliação, mês a mês, dos beneficiários, que poderiam receber até quatro parcelas do auxílio, que tinha data de encerramento para 31 de dezembro de 2020, mas nada lhe dava tal garantia, tendo em vista que sua situação era avaliada mensalmente, a partir de consultas aos bancos de dados do governo em relação ao CPF do beneficiário. Entendeu-se tal medida como positiva, tendo em vista o critério emergencial do benefício, ou seja, caso o beneficiário saísse do desemprego ou da informalidade, passando a ter carteira assinada, não precisaria recebê-lo. De acordo com Marins *et. al* (2021), dos 68,3 milhões de beneficiários, somente 43,5 milhões receberam todas as quatro parcelas previstas na medida provisória.

Em 31 dezembro de 2020, conforme previsto no texto da Medida Provisória nº 1.000 (BRASIL, 2020e), terminou o pagamento do benefício e, apenas em março de 2021, o tema voltou a ser objeto de previsão legal. Nos quatro primeiros meses de 2021, enquanto a pandemia ainda assolava a economia e a saúde do país, nenhum pagamento do benefício, dito emergencial, foi efetuado pelo governo, retornando apenas no quarto mês do referido ano. A Emenda Constitucional nº 109 (BRASIL, 2021a) estabeleceu, nesta que seria a terceira fase do auxílio, um teto de até R\$ 44 bilhões de reais para a realização dos pagamentos aos beneficiários.

Tal ajuste não veio sozinho, mas acompanhado de uma série de alterações na caracterização das famílias beneficiárias. A principal foi a restrição de pagamento a uma pessoa por família, com valores diferenciados para famílias chefiadas por

mulheres, que passaram a receber R\$ 375,00; famílias unipessoais, aquelas formadas por uma única pessoa, seja ela solteira, separada, divorciada ou viúva, passaram a receber R\$ 150,00 e os demais beneficiários elegíveis passaram a ter direito a R\$ 250,00. Ademais, findou-se a possibilidade de novas solicitações do benefício após dezembro de 2020, sendo possível apenas a reavaliação de cadastros feitos até esta data.

Segundo Marins *et. al* (2021), analisados os números de beneficiários regulados pela Lei nº 13.982 (BRASIL, 2020b), em abril de 2020, em comparação com o número de atendidos pelos pagamentos de abril a dezembro de 2021, foi identificada uma redução de 28 milhões de beneficiários.

Durante toda a análise do programa, suas fases e modificações legislativas, não foram encontradas informações sobre campanhas educacionais, de fomento do Governo Federal, voltadas ao incentivo à alimentação saudável ou, ainda, planejamento financeiro durante o período pandêmico. Sendo assim, é possível dizer que o Auxílio Emergencial demonstrou ser uma política apenas de dispensação de renda.

### *5.5.1 A situação alimentar durante o Auxílio Emergencial*

A Rede PENSSAN (2022) publicou dois relatórios que serão analisados neste tópico, o I e o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. O primeiro deles, formulado com base em entrevistas realizadas entre os dias 05 e 24 de dezembro de 2020, buscou analisar o cenário brasileiro no início do período pandêmico e contou com uma amostra de 2.180 (dois mil cento e oitenta) domicílios das cinco regiões do Brasil, abrangendo zona urbana e rural.

O estudo utilizou a EBIA (BRASIL, 2014c), adotada nas pesquisas nacionais para aferição da situação de SA e IA em seus três níveis. O questionário aplicado contava com questões de descrição dos domicílios, como número de cômodos e o abastecimento de água potável, além de oito questões que admitiam respostas positivas ou negativas acerca da realidade dos últimos três meses daquele domicílio. Todas as perguntas iniciavam com “nos últimos três meses” e posteriormente:

1) os(as) moradores(as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?; 2) os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?; 3) os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?; 4) os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?; 5) algum (a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?; 6) 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?; 7) 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? e, por fim, 8) algum morador 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? (Rede PENSSAN, 2021, p. 24).

Aqui, faz-se necessária a crítica ao teor predominantemente monetário das perguntas realizadas no questionário. Apenas duas, das oito perguntas constantes do questionário, versam sobre a qualidade nutricional e a variedade de alimentos consumidos pelas famílias pesquisadas, mostrando que, até em estudos de levantamento, a aferição da presença ou da falta de dinheiro é o critério principal de verificação da existência de SAN ou IA. Tal predomínio do critério de renda demonstrou a necessidade de entender-se a fome como multidimensional e, até mesmo, a necessidade do entendimento de SSAN, levando em consideração o critério nutricional e, não apenas, quantitativo.

A partir da resposta aos questionamentos acima, a equipe da Rede PENSSAN (2021) calculou os níveis de SA e IA da seguinte forma: cada resposta afirmativa representaria um ponto e, ao final da contagem, a pontuação estabelecida pelo domicílio era comparada aos níveis de Segurança Alimentar (SA), de zero ponto; Insegurança Alimentar (IA) leve, de um a três pontos; IA moderada, entre quatro e cinco pontos e, por fim, IA grave, para domicílios com pontuação acima de seis.

De acordo com dados da Rede PENSSAN (2021), no período estudado, 44,8%, ou seja, quase a metade dos domicílios analisados estava em situação de Segurança Alimentar. Já 9% dos domicílios viviam em situação de Insegurança Alimentar grave nos três meses anteriores à aplicação do questionário. A situação era ainda mais preocupante ao comparar domicílios da zona urbana com os da zona rural, nos quais a ocorrência da IA grave era de 12%, segundo o mesmo relatório. Utilizou-se, até aqui, o termo Insegurança Alimentar grave, porém, não com a intenção de suavizar o discurso, pois, com esta expressão, pretendeu-se representar a ocorrência da fome. Conforme estipulado no primeiro capítulo deste trabalho, foi a adotada a definição da

FAO (2016), que considera fome a situação de IA moderada e IA grave. Maluf (2021, p. 12), coordenador da Rede PENSSAN, reforça:

Era previsível que a comida, tanto sua disponibilidade como o acesso a ela, viesse a ocupar o centro das preocupações e urgências no contexto de pandemia pela qual estamos passando, ao lado, e como complemento indispensável, dos cuidados com a saúde das pessoas infectadas, ou não, pelo vírus mais recente.

Diante de um cenário de fome, era esperado que os indivíduos buscassem na política de Auxílio Emergencial a satisfação da prestação de renda. Assim, segundo dados do I Inquérito da Rede PENSSAN (2021), 50,8% dos entrevistados solicitaram e receberam pelo menos uma parcela do auxílio. No momento de realização da pesquisa pela Rede PENSSAN (2021), o Auxílio emergencial tinha valores de R\$ 300,00 para a maioria de seus beneficiários e de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para as mães solo. No entanto, estes domicílios, mesmo recebendo o benefício, contavam com elevadas proporções de Insegurança Alimentar, em nível moderado ou grave. Segundo o inquérito, 28% dos domicílios que receberam o benefício permaneceram em situação de IA moderada ou grave, enquanto 37,6% estavam em situação de IA leve e apenas 34,3% em situação de Segurança Alimentar.

Ao final de 2021 e início de 2022, a Rede PENSSAN (2022) realizou seu segundo estudo, cuja reunião de informações culminou na publicação de seu II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Este contou com entrevistas em 12.745 domicílios de todas as regiões brasileiras, contemplando, do mesmo modo que o inquérito anterior, a área rural e urbana.

Este II Inquérito denota um fator especial de análise, pois, ao passo em que a diminuição do incentivo à agricultura familiar foi levantada como hipótese de aumento da IA nos domicílios rurais, a Medida Provisória n° 1.061 (BRASIL, 2021b), em agosto de 2021, extinguiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), importante instrumento fortalecimento do pequeno produtor rural. Segundo o documento da Rede PENSSAN (2022), a motivação surgiu da suspensão das aulas presenciais durante o período pandêmico, tendo em vista que parte dos alimentos do PAA eram destinados à merenda escolar.

O atual governo, após a divulgação do fim do PAA, anunciou um novo programa de aquisição de alimentos, chamado de Alimenta Brasil, regulamentado pelo Decreto

nº 10.880 (BRASIL, 2021c), que objetivou incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar. A compra destes alimentos pelo Poder Público visou atender as necessidades alimentares de populações vulneráveis, desde que cadastradas em programas locais de assistência.

Após a análise comparativa dos dois programas, faz-se necessário o levantamento de duas críticas pontuais: a primeira sendo o prejuízo de extinguir um programa consolidado como o PAA, atuante em prol da agroecologia e dos movimentos sociais. A segunda, a necessidade de cadastro prévio em programas sociais para o recebimento dos alimentos do Alimenta Brasil encontram a mesma barreira do auxílio emergencial: o acesso à *internet*, aos aparelhos eletrônicos e a ausência de habilidades tecnológicas por uma população vulnerável.

Além disso, o II Inquérito da Rede PENSSAN (2022) contou com um dado de importante destaque: a observação de Insegurança Alimentar em domicílios cuja renda *per capita* ultrapassava um salário-mínimo, índice inexistente no I Inquérito, de 2021. Tal dado refuta, novamente, a ideia de que a IA está diretamente ligada à renda familiar. Corroborando tal ideia, o mesmo estudo mostrou que 47,5% dos domicílios que receberam o benefício do Auxílio Emergencial estavam em situação de IA grave e 26,4% em situação de IA moderada, índice, inclusive, superior ao demonstrado na pesquisa anterior.

A Insegurança Alimentar começa pela falta de renda, uma vez que é impossível comprar alimentos sem dinheiro; porém, a presença da renda não põe fim à situação, tendo em vista que o problema é multidimensional e interdependente de ações em outros direitos, como saúde, educação, trabalho, transporte, moradia e outros. O Auxílio Emergencial, ao conceder o benefício pecuniário, não foi capaz, sozinho, de pôr fim à situação de IA nos domicílios; a situação, inclusive, piorou em dois anos, de acordo com os inquéritos da Rede PENSSAN (2022). Neste sentido, há a clara demonstração de que esta política emergencial se mostrou falha em seu desenho.

Ao se analisar as perguntas 3 e 4 do questionário aplicado, respectivamente: “os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada? “os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?” (Rede PENSSAN, 2021, p. 24), verifica-se que as questões são as únicas que abordam o aspecto nutricional dos alimentos presentes na realidade dos domicílios pesquisados. De acordo com a Rede PENSSAN (2022), a indicação de famílias que estavam em

situação de IA moderada ou grave e, de baixa renda, que não solicitaram o benefício, demonstra a condição de marginalização extrema vivida por estes indivíduos. Há a necessidade de entender que, do mesmo modo que existe a exclusão digital; existe uma parcela da população que não possui documentação; estes, ainda mais marginalizados pelo Estado.

No entanto, entende-se que esta marginalização poderia ter sido evitada diante da possibilidade estatal de chegar às localidades e às populações vulneráveis mediante a utilização de órgãos públicos, como creches, escolas, UBS etc., para a realização do cadastro de forma presencial, especificamente para esta população.

Sem acesso ao cadastro do benefício, seja pela ausência de *internet*, aparelhos celulares e habilidades tecnológicas ou pela ausência de documentação, esta parcela da população não teve acesso ao benefício do Auxílio Emergencial e ficou à margem do programa. Além disso, nem todos aqueles que efetivamente solicitaram o benefício o receberam de fato. São dados da Rede PENSSAN (2022) que levantam essa dificuldade de acesso ao auxílio, demonstrando que 63% das famílias em situação de IA grave solicitaram, mas não receberam o auxílio. Estes domicílios, de baixa renda, que não foram atingidos pela política pública, experimentaram condições ainda mais graves da fome.

Ainda em dados da Rede PenSSAN (2022), há diferenças em cinco características: região; raça; sexo; renda escolaridade. Tais aspectos foram percebidos como agravantes na aferição da situação alimentar durante a pandemia e o recebimento do Auxílio Emergencial. Primeiro, os maiores níveis de IA moderada e IA grave, consideradas como situação de fome neste trabalho, foram apresentados nas regiões Norte, com 25,7% e Nordeste, com 21% dos domicílios analisados que, se convertidos em quantidade de moradores, as duas regiões somariam 16.986 dos 33 mil moradores entrevistados pela pesquisa (Rede PenSSAN).

A cor da pele dos moradores tidos como pessoa de referência em cada domicílio também é capaz de interferir na situação alimentar dos indivíduos. Pela Rede PenSSAN (2022), de acordo com esta segunda característica, 10,6% dos domicílios chefiados por pessoas brancas viviam em situação de IA grave durante a pandemia, enquanto 53,2%, ou seja, mais da metade, vivenciava a situação de SA. Estes dados bem diferentes daqueles obtidos a partir da análise de pessoas pretas e pardas que chefiavam domicílios: 18,1% em situação de IA grave e apenas 35% em situação de SA, de acordo com a Rede PenSSAN (2022, p. 52), que complementa: “o racismo no



Brasil está presente em diversas formas e não deixa de se expressar ao ser analisada a garantia (ou a falta dela) ao direito humano à uma alimentação adequada”.

A terceira característica, a diferença de sexo da pessoa de referência nos domicílios analisados, também provocou dados díspares. De acordo com a Rede PenSSAN (2022), em domicílios cuja pessoa de referência era um homem, 11,9% viviam em situação de IA grave, enquanto 46,4% viviam em situação de SA. Porém, nos domicílios em que mulheres eram chefes de família, a porcentagem cresceu, passando para 19,3% em situação de IA grave e 35,9 em situação de SA (Rede PenSSAN, 2022).

Como quarta característica, a disparidade de renda, mesmo com o recebimento do auxílio durante a pandemia, também se pôde demonstrar que a diferença entre as classes sociais também está presente ao se falar de situação alimentar. De acordo com a Rede PenSSAN (2022), 43% dos domicílios cuja renda *per capita* era igual ou inferior a um salário-mínimo vivia em situação de IA grave, enquanto apenas 3% dos domicílios entrevistados viviam em situação de SA e, neles, a renda *per capita* mostrou-se acima de três salários-mínimos. Apesar da crítica que vem sendo feita à distribuição de renda, tem-se de deixar claro que, na verdade, a crítica se faz à exclusividade dessa medida no combate à fome. A renda é necessária para a aquisição de alimentos; porém, o pagamento das parcelas do auxílio, de forma isolada, não foi capaz de promover a SA nos domicílios mais pobres.

O quinto critério que demonstrou ser um agravante à situação alimentar foi o da escolaridade dos responsáveis por cada domicílio estudado. De acordo com a Rede PenSSAN (2022), cerca de 42,5% dos domicílios cujo responsável teria até quatro anos de estudo vivia em IA grave ou moderada, já em domicílios cujo chefe de família estudou mais de 8 anos, esse percentual caiu para 21,4%.

Não pode exigir-se a alimentação saudável de uma família que não possui condições financeiras de arcar com seu alimento. A proposta do Auxílio, de promover o pagamento de parcelas aos seus beneficiários no intuito de colaborar na manutenção destas famílias durante a pandemia, mostrou-se ineficaz à melhoria da segurança alimentar no período. Ainda, além de não ter provocado benefícios à situação alimentar, a Rede PenSSAN (2022) reuniu dados que demonstram a situação de endividamento das famílias durante a crise sanitária. Cerca de 49,1% dos domicílios pesquisados eram formados por indivíduos em situação de IA grave e que vivenciaram o endividamento, a venda de bens ou equipamentos de trabalho e a

necessidade de, pelo menos, um morador parar de estudar para contribuir para o sustento familiar no período (Rede PenSSAN).

Além disso, o corte das despesas essenciais foi identificado em 39% do total de domicílios que vivia em situação de IA grave (Rede PenSSAN, 2022), demonstrando uma clara ofensa à satisfação de outros direitos. Relatou-se que 8,2% destes domicílios obrigados ao corte de despesas essenciais possuíam moradores que evidenciaram sensações como vergonha, tristeza ou constrangimento de atrasarem contas e experienciarem cortes de serviços essenciais a partir da necessidade de adquirirem alimentos.

A Rede PenSSAN (2022, p. 58) traz a reflexão: “espera-se que todo brasileiro e toda brasileira tenham garantido o que é socialmente estabelecido e desejado: o direito a, pelo menos, três refeições diárias”, porém, os dados apresentados pela pesquisa evidenciaram que 15,4% dos entrevistados não consumiam diariamente o café da manhã, 10% não almoçavam todos os dias e 19,9% não jantavam diariamente, representando uma ofensa ao DHAA.

Sendo assim, a fome, que começa pela falta de renda, esteve presente nestes domicílios que buscaram no Estado a satisfação das prestações do benefício em comento. A ausência quantitativa do alimento, a IA grave, é, sem dúvidas, promotora da fome; porém, conforme defendido neste trabalho, a IA moderada, que representa a ausência de qualidade nutricional da dieta, também gera a fome. Dados da Rede PenSSAN (2022) corroboram este pensamento ao demonstrarem que, durante a pandemia e o recebimento do Auxílio Emergencial, 49,3% das famílias deixaram de comprar de feijão, 45,8% de arroz, 70,4% de carne, 63,6% em relação a vegetais e 64% em relação a frutas. Essa mudança de comportamento de compra demonstra uma piora da qualidade nutricional da dieta experienciada por estes domicílios durante a crise sanitária, podendo reverberar em uma situação de IA moderada, que faz parte deste entendimento de fome adotado.

Estas famílias podem, por outro lado, apresentar ausência de outros direitos que impactam negativamente a alimentação, como o acesso à água potável, à terra fértil para o cultivo, moradia, saúde e educação, demonstração da interdependência entre os direitos sociais. Neste sentido, a política emergencial, diante da urgência apresentada, pode não ter tido o tempo necessário a um planejamento mais amplo sobre a destinação do valor pago, mas, a partir dos dados levantados e apresentados aqui, fica claro o entendimento de que oferecer um valor pecuniário, unicamente, não

contribui, necessariamente, de forma positiva à situação alimentar. Entendimento reforçado a partir do dado da Rede PenSSAN (2022), ao divulgar que 47,5% dos domicílios em que, pelo menos, um morador solicitou e recebeu o Auxílio Emergencial, continuou em situação de IA grave, 26,4% em situação de IA moderada e apenas 8,3% daqueles que receberam o auxílio estiveram em situação de SA. Estes dados são ainda maiores quando analisados os domicílios que não solicitaram o auxílio, sendo de 48,5% e naqueles que solicitaram e não receberam, sendo de 63%.

Estes dados nos oferecem duas perspectivas: a primeira, de que o acesso ao auxílio, por si só, demonstrou ser um grande entrave à situação de SA nos domicílios, tendo em vista a crise sanitária vivida e o apelo por alternativas estatais e, a segunda, de que o recebimento do auxílio não determinou a situação de SA. Assim, o recebimento das parcelas do auxílio não garantiu a suficiência de uma dieta saudável, equilibrada e constante nos domicílios brasileiros. A partir da análise e desta aferição da ausência de correspondência entre o recebimento do auxílio e a SA, corrobora-se o entendimento da insuficiência da exclusividade de distribuição de renda para o combate à fome.

## **5.6 A interdependência dos direitos sociais**

Diante do que foi visto neste capítulo, na ausência de uma política pública de combate à fome em exercício, as políticas, programas e ações vistas trataram da multidimensionalidade do direito à alimentação, abordagem que se mostrou positiva, pois amplia o entendimento além do quantitativo e pressupõe outras características à alimentação. Porém, a indivisibilidade dos direitos sociais foi mostrada de forma esparsa e entende-se que não basta apenas este olhar multidimensional, mas há a necessidade de entender o direito à alimentação como parte indivisível dos direitos sociais. Violações aos direitos à saúde, educação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência, assistência aos desamparados e à maternidade e à infância podem prejudicar a satisfação ao direito à alimentação, tendo em vista que eles estão interdependentes.

Esta indivisibilidade já foi tratada no âmbito das três dimensões dos direitos humanos, sendo: os direitos civis e políticos, que versam sobre o valor da liberdade; os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade e na justiça e os direitos difusos ou metaindividuais, sendo baseados na fraternidade e na solidariedade (RIBEIRO; VINCE, 2018). Neste sentido, a crítica à unidade dogmática

destes direitos se baseia na interseccionalidade entre estas dimensões de direitos, ou seja, para Nascimento (2020), a doutrina majoritariamente entende que não há diferenças entre o tratamento constitucional entre as dimensões e, ainda, que a efetiva garantia dos direitos individuais passa pela disponibilidade financeira estatal.

O próprio PIDESC (ONU, 1996) foi construído com base nos princípios da indissociabilidade e universalidade, inaugurados com a DUDH (ONU, 1948, p. 12) em seu artigo 22:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Ideais ressaltados na Conferência Internacional de Direitos Humanos (ONU, 1968), refletindo a ideia de que a garantia dos direitos civis e políticos só é possível a partir da garantia dos direitos sociais e o contrário também se aplica. Neste sentido, Ribeiro e Vince (2018) dão continuidade ao pensamento, refletindo sobre a inexistência de uma hierarquia entre os direitos humanos dentro de suas dimensões, diante da ideia de que compõem um conjunto de direitos a serem trabalhados de forma sistêmica e seguem ao dizer:

Pertinente, portanto, recordar a interdependência existente entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, já que devem ser entendidos integralmente como direitos humanos, sem hierarquia entre si e exigíveis em todos os casos perante autoridades que sejam competentes para tanto, e o dever do Estado de vedação do retrocesso social (RIBEIRO; VINCE, 2018, p. 83).

Neste sentido, Piovesan e Antoniazzi (2021, p. 10) corroboram a ideia de que a indivisibilidade postulada nestas declarações traduz a interdependência dos direitos, referindo-se à medida “em que dois ou mais direitos individuais ou grupos de direitos podem depender uns dos outros”.

Piovesan e Antoniazzi (2021) reforçam que a negação de um direito impede o gozo de outros direitos e, se tal privação é capaz de afetar negativamente outros direitos, a satisfação de um propicia a satisfação de outros. Ou seja, ações em benefício do direito à alimentação impactam positivamente direitos como saúde, trabalho e educação e o contrário também pode ser observado. Com base neste respaldo da doutrina, entendeu-se pela necessidade de uma abordagem ampla e holística dos direitos sociais na construção de uma política pública de combate à fome,

evidenciando ações em favor dos demais direitos sociais que possam mitigar suas consequências negativas na efetividade do direito à alimentação.

O entendimento doutrinário da indissociabilidade entre os direitos humanos se faz presente, também, na Declaração de Viena (ONU, 1993), que trouxe a ideia de que tais direitos são inter-relacionados, interdependentes e mutuamente reforçados. Diante desta perspectiva já trabalhada na doutrina e nas declarações citadas, há o entendimento pela interdependência e indivisibilidade entre as dimensões de direitos humanos, porém, a proposição deste trabalho se baseia no reconhecimento desta interdependência dentro da mesma dimensão de direitos, no caso aqui trabalhado, dentro dos direitos sociais.

A interdependência foi o termo utilizado neste relatório de pesquisa, pois trata exatamente da necessidade de tratamento do direito à alimentação como carecedor de ações em favor dos demais direitos sociais, entendendo que dentro da mesma dimensão de direitos, há uma relação interseccional entre eles. Entende-se, de mesmo modo, os demais direitos sociais, como saúde, educação, moradia e trabalho como interdependentes da alimentação, tendo em vista que carências alimentares podem dificultar ou, até mesmo, impedir a satisfação destes direitos.

Piovesan e Antoniazzi (2021) afirmam que esta interpretação de indivisibilidade e interdependência se tornou mais clara diante da pandemia de Covid-19, com a necessidade de tratamento amplo e holístico na efetivação dos direitos frente à crise sanitária vivida e que este entendimento deve ser mantido no mundo pós-pandêmico. As autoras continuam:

Entre diferentes discursos, alude-se à incorporação de uma perspectiva de justiça social, especialmente para enfrentar o desafio de atender às necessidades de grupos e populações vulneráveis<sup>58</sup>; também do ponto de vista da prática, com especial referência ao direito à saúde, refere-se à falta de compreensão em sua relação com outros direitos<sup>59</sup>; ou sobre a necessidade de se criar ferramentas de monitoramento adequadas, a fim de melhor compreender as consequências das violações dos direitos interdependentes<sup>60</sup>, o que tem impulsionado mudanças dogmáticas e práticas (PIOVEZAN; ANTONIAZZI, 2021, p. 86).

A crise sanitária que trouxe à superfície as desigualdades sociais que já existiam, mas não eram tão aparentes, levantou a possibilidade de se enxergar os alcances dessa indivisibilidade e interdependência. Neste sentido, a proposição feita neste trabalho é a de ampliar o entendimento da interseccionalidade de direitos dentro

da mesma dimensão e esta ideia pode ser lavada para outras dimensões, como a dos direitos individuais. Dentro dos conceitos da democracia moderna, há que se pensar que os direitos e garantias estão interligados e que, as carências em um direito podem afetar a satisfação dos demais, dentro e fora da dimensão em que existem.

Isto porque as dimensões de direitos humanos são uma criação da doutrina, utilizada para a melhor compreensão destes direitos em categorias distintas, mas que, na prática, se misturam dentro da vida em sociedade. Entender pela interdependência e pela indivisibilidade entre as dimensões dos direitos humanos abre espaço para a ampliação deste entendimento dentro da mesma dimensão de direitos, neste caso, dos direitos sociais.

Diante das limitações de tempo e de possibilidades de pesquisa, este trabalho optou por trabalhar a interdependência dentro da dimensão dos direitos sociais, mas o mesmo entendimento pode ser ampliado para pesquisas de interseccionalidade dentro de outra dimensão de direitos humanos. Esta escolha baseou-se na intenção de trazer exemplos referentes a outros três direitos sociais: trabalho, moradia e transporte, que não são usualmente relacionados ao direito à alimentação, diferentemente do direito à saúde e do direito à educação, que já possuem a perspectiva da interdependência com o direito à alimentação consolidada. Limitando a análise aos direitos sociais, nesta pesquisa, propôs-se a analisar outros três direitos, o que facilitou a busca e a análise dos resultados encontrados.

#### *5.6.1 Os direitos à saúde e à educação*

Saúde e educação foram direitos sociais citados nas políticas, programas e ações estudados inicialmente neste capítulo, demonstrando que a associação entre a satisfação do direito à alimentação impacta os outros dois, sendo este um entendimento já existente na doutrina e nos documentos legais. No entanto, essa relação de interdependência não se mostrou tão óbvia em relação aos demais direitos sociais presentes no rol da Constituição (BRASIL, 1988).

A possível explicação para uma correlação tão clara entre estes três direitos pode vir da consolidada noção de que a alimentação saudável é benéfica para a saúde do indivíduo, na mesma medida em que uma dieta ruim pode afetar negativamente a saúde e uma das possibilidades de se evitar uma dieta ruim é o maior conhecimento sobre os alimentos e seus nutrientes, com base na EAN.

O Guia (BRASIL, 2014a) se colocou como agente do melhor entendimento da alimentação interligada com a saúde e a educação, pois permitiu a disseminação de informações sobre os tipos de alimentos e a construção de uma dieta saudável. Ou seja, a elaboração do Guia (BRASIL, 2014a), enquanto ação voltada à alimentação saudável, promoveu benefícios no direito à saúde e no direito à educação, demonstrando a interdependência entre os direitos. Porém, este documento não foi o único a colaborar com a EAN, entendida como essencial ao entendimento da composição alimentar e da promoção de escolhas mais saudáveis. Neste sentido, o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas (MDS, 2013) surgiu como documento de referência no apoio a diversos setores do governo e suas ações de EAN, com a inserção da alimentação enquanto parte da matriz curricular, com a implementação do Programa de Alimentação do Trabalhador nas empresas, a criação de Centros de Referência em SAN, de Centros de Convivência e de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e pontos da Rede de Atenção à Saúde.

#### *5.6.2 Os direitos ao trabalho, transporte e à moradia*

Diferentemente da saúde e educação, os direitos ao trabalho e à moradia não são usualmente relacionados ao direito à alimentação; porém, a negativa destes direitos impacta negativamente a alimentação, assim como a negativa à alimentação impacta a efetividade dos direitos ao trabalho e à moradia.

A satisfação do direito à alimentação, que inicia pela presença física do alimento, em muitos casos, depende do trabalho, uma vez que ele é capaz de permitir a obtenção de renda apta à aquisição de alimentos. Neste sentido, a ausência do trabalho prejudica a alimentação. Porém, apesar dessa associação não ser difícil, ela não é a única quando se fala de alimentação e trabalho. A arquitetura urbana também pode ser responsável pela adoção de maus hábitos alimentares. Segundo Garcia (2003, p. 466), “as condições reais do meio urbano, associadas aos limites financeiros impostos ao trabalhador, provocam implicações no padrão alimentar”.

A autora segue seu pensamento ao relatar que, para além das dificuldades na obtenção de alimentos próprias do meio urbano, o pouco tempo para a realização das refeições também impacta negativamente a busca por um padrão alimentar mais saudável entre os trabalhadores, obrigados a manter refeições rápidas. “O cotidiano

de trabalho extremamente acelerado, a ansiedade e a pressa podem interferir nas escolhas alimentares e nos modos de comer” (GARCIA, 2003, p. 466).

Santos (2005, p. 23) enfatiza, ainda, que a ideia do “prático” ganhou espaço com a popularização dos *fast-foods*, que contam com o apoio da publicidade e da propaganda para “delinear um novo padrão alimentar e abrir espaço para os produtos industrializados e com maior valor agregado”. Há a necessidade de se pensar sobre a alimentação dos trabalhadores frente a esta rotina contemporânea de trabalho que exige mais produtividade do indivíduo, e possibilitar que a alimentação da classe trabalhadora possa ser feita dentro de um tempo razoável, que inclua o tempo necessário para a compra e o preparo do alimento saudável e mediante uma remuneração que permita a inclusão de opções saudáveis dentro de uma dieta balanceada.

Os já comentados ambientes alimentares têm forte importância neste tema, tendo em vista que os estabelecimentos nas proximidades do ambiente de trabalho podem ditar a dieta daqueles que ali realizam as suas refeições e a oferta de alimentos saudáveis nestes estabelecimentos pode auxiliar na melhoria dos hábitos alimentares dos trabalhadores.

Políticas públicas regulatórias podem, também, contribuir neste sentido, como, por exemplo, exigindo que empresas que possuam um número determinado de trabalhadores disponibilizem locais de compra e/ou preparo da alimentação saudável ou a ofereçam a seus funcionários.

Sobretudo, deve-se registrar a importância da regulação das relações de trabalho de maneira a exigir uma remuneração que viabilize uma alimentação saudável ao trabalhador e aos dependentes dele.

O direito à moradia, do mesmo modo, mostra-se interdependente ao direito à alimentação, tendo em vista que, no conceito de moradia digna, deve-se incluir a presença de espaço higiênico para o preparo de alimentos e a disponibilidade de utensílios e eletrodomésticos que possam permitir o preparo e a conservação dos alimentos. Demais disso, uma moradia sem acesso à água potável e saneamento básico inviabilizam ao indivíduo residente a ter uma alimentação saudável. Por isso, a disponibilidade de água potável e saneamento básico é inerente ao conceito de moradia digna. Dados da Rede PenSSAN (2022) demonstram que a relação entre IA e Insegurança Hídrica (IH) se correlacionam, apresentando que 12% dos domicílios estudados durante a pandemia da Covid-19 viviam em situação de IH e, destes, 42%



também viviam em situação de IA grave, convivendo com sede e fome, simultaneamente. Diferenças regionais também foram percebidas e esta combinação de ofensa aos direitos à água e à alimentação foi constatada em 48,3% dos domicílios da região Norte, 41,2% e 48,3% da região Nordeste (Rede PenSSAN, 2022). A pesquisa evidencia, ainda:

[...] o acesso aos alimentos e à água para consumo humano dependem, sobretudo, de condições socioeconômicas, políticas, geográficas e ambientais, assentadas em políticas públicas que busquem garantir a realização destes direitos. Não é possível garantir a segurança alimentar sem que seja também garantida a segurança hídrica, tanto com políticas públicas específicas de abastecimento, quanto com políticas estruturais de combate às mudanças climáticas, de proteção aos recursos naturais e de regulação ao uso de mananciais (Rede PenSSAN, 2022, p. 71).

O direito ao transporte situa-se na mesma discussão, tendo em vista que o tempo de deslocamento entre o trabalho e a residência e/ou entre ela e os locais de venda dos alimentos pode impactar positiva ou negativamente os hábitos alimentares dos indivíduos. Uma rede pública de transporte precária, além de consumir um tempo que poderia ser empregado no preparo de refeições saudáveis, dificulta a opção por alimentos *in natura*, mais saudáveis, porém mais volumosos e pesados. Mormente em grandes centros, a superlotação do transporte público e a própria precariedade da infraestrutura urbana de transporte público podem dificultar a forma como os trabalhadores realizam suas refeições.

De acordo com o *World Cities Report* (UN-Habitat, 2022), as transformações do sistema alimentar urbano vão em direção ao aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, com altos níveis de gordura ou açúcares, levando à possibilidade de aumento progressivo dos riscos à saúde em função da adoção de dietas não-saudáveis. Neste sentido, o documento traz, ainda, a definição do que seria a “cidade para todos”, evidenciando a necessidade de satisfação dos direitos sociais e confirmando a interdependência entre eles:

[...] capaz de cumprir a sua função social, incluindo a função social e ecológica da Terra, com vista a alcançar progressivamente para a plena realização do direito a uma habitação adequada como componente do direito a um nível de vida adequado, sem discriminação, o acesso universal à água potável segura e a preços acessíveis e ao saneamento, bem como a igualdade de acesso para todos a bens públicos e serviços de qualidade em áreas como

segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestruturas, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e meios de subsistência (tradução nossa) (UN-Habitat, 2022).

Assim, entende-se pela interdependência entre os direitos sociais e pela necessidade de ações conjuntas em favor da satisfação destes direitos. Ações, programas e políticas em prol destes direitos devem, pois, entender a promoção do direito à alimentação como parte das consequências esperadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, efetuou-se uma análise abrangente do direito à alimentação, inserido entre os direitos sociais da Constituição (BRASIL, 1998), considerando suas dimensões e a interdependência dos direitos sociais. Como estratégias metodológicas, esta pesquisa contou com uma abordagem qualitativa e com objetivos de caráter descritivo e propositivo. Realizada com base em uma pesquisa bibliográfica e documental, a parte descritiva deste trabalho buscou demonstrar o atual estado da arte, ou seja, a forma como o direito à alimentação é tratado, suas modificações e a forma como é atualmente considerado.

Neste sentido, foram desenvolvidos os dois primeiros capítulos, com a apresentação dos principais conceitos utilizados durante a pesquisa e das nomenclaturas que foram adotadas ao longo do trabalho.

No primeiro capítulo, estabeleceram-se os fundamentos conceituais, com Castro (1946) como referência na compreensão da fome como fenômeno político e Mbembe (2021) com a definição de necropolítica e sua correlação com a fome. Apesar de não estar na parte propositiva deste trabalho, a sugestão de uma necropolítica da fome não é uma visão rotineira dentro do tema, mas que corrobora a visão apresentada de que a continuidade de tratamento da fome como um problema meramente natural ou causado apenas pela ausência de renda é um mecanismo político de continuísmo.

Ainda no primeiro capítulo, os conceitos de Segurança Alimentar (SA), de Insegurança Alimentar (IA) em três níveis e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foram apresentados. Neste momento, foi feita uma análise da ampliação do conceito de Segurança Alimentar com a inserção da dimensão qualitativa do direito à alimentação, entendida como benéfica ao conceito. Ainda neste capítulo, apresentou-se o conceito de fome como o estado de IA moderada, quando há o comprometimento da qualidade da dieta e o estado de IA grave, situação de ausência física do alimento (BRASIL, 2004).

Há que se explicar que, para a EBIA (BRASIL, 2014c), apenas a IA grave (ausência física do alimento) é considerada fome e, assim, os estudos feitos a partir da escala por ela utilizada não consideraram a IA moderada como situação de fome. No entanto, nesta pesquisa, entendeu-se pela multidimensionalidade do direito à alimentação, ou seja, pela amplitude deste direito, de forma que, conseqüentemente,

o comprometimento de uma dieta no aspecto nutricional já seria suficiente para caracterizar a IA moderada e, assim, a fome. Este também é o entendimento da FAO (2016), construído a partir da perspectiva do DHAA.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi trabalhado no segundo capítulo, com a análise do direito à alimentação em âmbito nacional e internacional. Explorou-se o retorno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e abordou-se a persistência da fome como um desafio complexo, apesar dos avanços normativos. Neste sentido, o capítulo trouxe a contribuição de organizações, pactos e declarações internacionais ao direito pátrio, que também contribuíram para a inserção do direito à alimentação na Constituição (BRASIL, 1988), garantindo-lhe *status* de direito social.

A parte propositiva desta dissertação inicia-se no capítulo três, que se propôs à definição de uma visão multidimensional do direito à alimentação, indo além da perspectiva meramente nutricional e quantitativa, já trabalhada na parte descritiva. Seis dimensões foram exploradas, incluindo quantidade, qualidade, soberania alimentar, cultura, ambiente e aspectos sociais, além das individualidades alimentares e doenças relacionadas à alimentação. Neste capítulo, orientou-se pela premissa geral do trabalho de que a alimentação ainda é tratada pelos documentos legais a partir de um entendimento meramente quantitativo e qualitativo, deixando de lado as demais dimensões do direito e a interdependência existente entre os direitos sociais.

A necessidade de abordar a interdependência motivou o quarto capítulo deste trabalho que, na ausência de uma política pública de combate à fome, abordou iniciativas governamentais que tratam do direito à alimentação, como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde na Escola (PSE). Nesta análise, foi possível identificar que os textos legais que implementaram a PNAN, o PNAE e o PSE citaram outros direitos sociais, como saúde e educação, assim como ações intersetoriais e a participação de equipes multidisciplinares na realização deles. Porém, essa interdependência ainda foi evidenciada de maneira superficial; foram citados apenas os direitos à saúde e à educação.

Diferentemente da política e dos programas analisados, o capítulo quatro contou com um estudo de caso sobre o Auxílio Emergencial, principal política pública assistencial do período pandêmico. Assim como as três anteriores, o auxílio não se enquadrou como política pública de combate à fome; porém, enquanto PNAN, PNAE

e PSE trataram de ações intersetoriais e, ainda que superficialmente, da interdependência entre direitos sociais, o Auxílio Emergencial limitou-se ao pagamento de parcelas em dinheiro a seus beneficiários.

Neste sentido, foi possível observar que os programas e políticas tratados no capítulo cinco, o PNAN, PNAE e PSE, citam saúde e educação enquanto direitos associados à alimentação, mas o fazem de maneira superficial. Já o Auxílio Emergencial, também trabalhado no capítulo cinco, mas como estudo de caso, traçou como estratégia apenas a distribuição de renda, o pagamento de uma determinada quantia em pecúnia aos beneficiários durante o período pandêmico.

Como já explicado no próprio capítulo quatro, nenhum dos programas estudados caracteriza, de fato, um programa ou política de combate à fome, tendo em vista a ausência de algo neste sentido desde o fim do Programa Fome Zero. Porém, os quatro programas estudados tratam do direito à alimentação, mas de maneiras distintas. O Auxílio Emergencial, enquanto principal política assistencial do período pandêmico, como dito, limitou sua ação no pagamento de uma quantia ao público-alvo, não tendo contemplado ações em outras vertentes, como educação financeira, EAN e a elaboração de materiais que fizessem sugestões de como aquela quantia poderia ser utilizada durante a pandemia.

Há que se reconhecer que, diante da crise sanitária e das medidas urgentes que precisaram ser tomadas, pouco foi o tempo para a elaboração de medidas adicionais ao caráter monetário do auxílio; porém, o exclusivo pagamento de suas parcelas se mostrou insuficiente frente à situação alimentar em que o país vivia, inclusive havendo agravamento da situação de IA nos domicílios, passando de 9% em 2020 para 15,5% em 2022, em relação à IA grave e de 11,5% para 15,2% em relação à IA moderada (Rede PenSSAN, 2022).

Diante do cenário apresentado, dos dados e documentos levantados e da bibliografia consultada, esta pesquisa permitiu algumas conclusões. A primeira delas foi que o direito à alimentação sofreu algumas transformações em sua concepção, não apenas no âmbito legal, mas dentro da própria literatura. A inserção da nutrição dentro do conceito de alimentação ampliou a concepção dele e possibilitou que este movimento de entender a alimentação para além da quantidade física de alimento fosse iniciado. A partir disso, os estudos sobre a alimentação e, conseqüentemente, sobre o direito à alimentação, foram intensificados e o campo de proposições cresceu.

Uma segunda conclusão possível foi a de que a multidimensionalidade do direito à alimentação já é reconhecida em alguns documentos legais e que sua presença na doutrina também já é atual. No entanto, este reconhecimento ainda se mostra superficial por não implicar, sempre, o reconhecimento de quais seriam as dimensões da alimentação e, principalmente, por não estar, ainda, integrada frequentemente a uma perspectiva sobre outros direitos que influenciam estas dimensões. Esta ausência de maior especificidade das dimensões do direito à alimentação e da interdependência entre os direitos fundamentais prejudica a formulação das ações a serem realizadas a fim de mitigar os impactos negativos na satisfação deste direito.

Apesar das transformações que sofreu o direito à alimentação e de conceitos como SAN e SSA, a colheita de dados sobre a situação alimentar no Brasil ainda é feita com base nos resultados de aplicação da EBIA (BRASIL, 2014c), que, conforme apresentado neste trabalho, só consegue aferir a situação de SA por não possuir meios de aferição de outros dados para além da quantidade de alimentos. Assim, o critério qualitativo da alimentação ainda é preponderantemente visto de forma apartada dos demais, redundando em tentativas de resolução do problema da má alimentação e suas consequências a partir, tão somente, da satisfação da presença física do alimento.

Entendeu-se, a partir de toda a pesquisa executada, que a presença física do alimento nas residências é essencial, mas também deve estar atrelada às demais dimensões da alimentação, respeitando-se a qualidade nutricional, a observância da forma como aquele alimento foi produzido, transportado e comercializado, a cultura e a tradição daqueles que irão consumir este alimento, os impactos que a produção causou ao meio ambiente e aos recursos naturais, a comensalidade proveniente do modo de se alimentar, demonstrando que a alimentação é uma prática social e que deve respeitar, também, as individualidades, como alergias e necessidades específicas de idade e fase de desenvolvimento do indivíduo.

A terceira e derradeira conclusão a partir da pesquisa executada, é de que a simples distribuição do alimento ou de uma quantia para sua aquisição não é capaz de promover todas estas dimensões e mitigar seus problemas, como restou demonstrado com o estudo do Auxílio Emergencial, que, apesar de ter sido oferecido a boa parcela da população durante uma situação de crise sanitária, não foi suficiente para garantir uma dieta suficiente e saudável.

Outro aspecto de relevância no âmbito das considerações finais desta pesquisa é a forma como as políticas, programas e ações trabalhadas no capítulo cinco corroboraram o entendimento da multidimensionalidade do direito à alimentação e da interdependência dos direitos, ainda que de forma superficial. Entendeu-se serem apenas o início de um novo caminho a ser trilhado, assim como aconteceu com a inserção do caráter nutricional ao conceito de SA, que abriu caminhos para novas pesquisas e discussões que ampliaram os conceitos e permitiram a proposição de novas alternativas de combate à fome.

Entendeu-se como positiva a menção a outros direitos e ações interdisciplinares dentro de políticas como o PNAN, PNAE e PSE, mas acreditou-se que há a necessidade de intervenções mais efetivas nas carências dos demais direitos. Ao final do capítulo quatro, apresentaram-se três direitos sociais que não são usualmente correlacionados com a alimentação, assim como carências que eles apresentam e impactam negativamente na alimentação. Ações que mitiguem estas carências podem se tornar positivas diante da situação alimentar evidenciada no Brasil. Acredita-se que as políticas públicas que versam sobre direitos sociais precisam estar interligadas, assim como suas ações, entendendo que tais direitos são interdependentes e que a promoção de ações isoladas é insuficiente no combate à fome.

A continuidade de enfrentamento da fome unicamente através da distribuição de renda, negando o caráter multidimensional do direito à alimentação e sua interdependência com os demais direitos sociais, mostra-se prejudicial à resolução do problema da fome no Brasil e enseja que a atual situação siga lamentavelmente atual.

## REFERÊNCIAS

- ABARNO, Cristiane Jung. **Alimentação, nutrição e saúde: a educação integral como espaço de diálogo e interconexões de saberes**. 2023. 133fl. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2023.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Fome e Assalariados Rurais**. In: Raízes da Fome, Org. Maria Cecília de Souza Minayo, Petrópolis: Vozes, 3<sup>a</sup> ed, 1987.
- ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Organizadora Marília Leão – Brasília: ABRANDH, 2013. 263p.
- AFRIKA, Llaila O. **African Holistic Health**. Eworld. 2012.
- AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito Humano à Alimentação Adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Revista Serv. Soc.**, São Paulo, n. 143, p. 121-139. jan./abr., 2021.
- ALANTEJO, Paulo Roberto Raposo. Reforma Agrária, caos urbano, agronegócio e pandemia. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, vol. 16, n. 01, 2020.
- ALMEIDA, Silvio. **Nosso alimento é a esperança**. In. CASTRO, Josué de. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço? São Paulo: Todavia, 2022, p. 11-15.
- ALTIERI, M. **A. Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001, 110p.
- ALVES, Kelly Poliany de Souza; JAIME, Patrícia Constante. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 19, n. 11, 2014.
- ATHILA, Adriana Romano; LEITE, Maurício Soares. A medida da fome: as escalas psicométricas de insegurança alimentar e os povos indígenas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 36, v. 10, 2020.
- BACCHIEGA, Fábio; FREITAS, Lúcio Flavio Silva; VASCONCELOS, Maria da Penha. Políticas Públicas e enfrentamento da Covid-19 no Brasil: controvérsias sobre o Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020). **Revista Direito e Cidadania**, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 01, 2021, p. 248-276.
- BARROS, Dayane de Melo, *et. al.* Alergia e intolerância alimentar: uma revisão de literatura. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, vol. 9, n. 4, 2023.
- BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>. Acessado em agosto de 2021.



BERNSTEIN, Henry. Soberania alimentar: uma perspectiva cética. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, nº 39, 2015. p. 276-336.

BEZERRA, Mariana Silva. Insegurança Alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 25, ed. 10, 2020.

BLAIR, Dorothy; SOBAL, Jeffery. Luxus Consumption: wasting food resources through overeating. **Agric Hum Values**, n. 23, p. 63-74, 2006.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOITO, Armando e BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2013, v. 21, n. 47. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>>. Acessado em agosto de 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2009.

BRASIL. **Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938**. Aprova o regulamento para execução da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões do Salário Mínimo. Brasília, 1938.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Brasília, 1850.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Projeto Fome Zero. **Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Instituto Cidadania, São Paulo, 2001.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. **II Conferência Nacional de SAN**. Olinda, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. [S. l.], 15 set. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007a**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.286, de 05 de dezembro de 2007b**. Institui o Programa Saúde na Escola (PSE). Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.974, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 22 de outubro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. [S. /], 4 fev. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa – Brasília: MDS, 2011. 848p.

BRASIL, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2012.

BRASIL. Ministério da saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2ª Ed. 1ª Reimpressão. Brasília-DF. 2014a.

BRASIL. **Estratégia Intersectorial de Prevenção e Controle de Obesidades**: recomendações para Estados e Municípios. Brasília, 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – **EBIA**: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. 2014c. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/escala-brasileira-de-inseguranca-alimentar-ebiaanalise-psicometrica-de-uma-dimensao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional/> >. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016a**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional 287 de 2016b**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, 2016.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.055, de 25 de abril de 2017**. Redefine as regras e os critérios para adesão ao Programa Saúde na Escola - PSE por estados, Distrito Federal e municípios e dispõe sobre o respectivo incentivo financeiro para custeio de ações. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil e FAO assinam acordo para compartilhar experiências de segurança alimentar**. Brasília, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.016 de 23 de junho de 2020a**. Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Brasília, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 02 de Abril de 2020b**. Estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Brasília, 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm) acessado em 28 de out de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936 de 01 de abril de 2020c**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Brasília, 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8083692&ts=1652820249013&disposition=inline>. Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020d**. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-13998-14-maio-2020-790184-publicacaooriginal-160634-pl.html>. Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000 de 02 de Setembro de 2020e**. Institui o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%202%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%202%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Institui%20o%20aux%C3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020). Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021a**. Suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021b**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm). Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021c**. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.880%2C%20DE%202%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Regulamenta%20o%2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.880%2C%20DE%202%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Regulamenta%20o%2)

Programa%20Alimenta%20Brasil,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em 28 de out. de 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 22 de outubro de 2022**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. [S. l.], 1 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023a**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins. Brasília, 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154 de 01 de janeiro de 2023b**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2023.

BRASIL. **Portaria nº 219, de 26 de abril de 2023c**. Institui o Comitê Gestor no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023d**.

Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Brasília, 2023.

CABRINI, Danielle; GUIMARÃES, Natália dos Anjos. Ambiente alimentar e nutricional: estratégias na análise de pequenos e médios territórios. **Brazilian Journal of Development**, São José dos Pinhais, 2022, vol. 8, n. 8.

CAMOSSA, A. C.A.; COSTA, F. N. A.; OLIVEIRA, P. F. O.; FIGUEIREDO, T. P. Educação nutricional: uma área em desenvolvimento. **Alimentação e Nutrição**. 2005; 16: 349-54.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; SANTOS, Francielle do Nascimento. **Os mecanismos de construção da austeridade fiscal como política de Estado no Brasil**. Anais do XXVI Encontro Regional Nordeste de Economia, Fortaleza, 2021.

CAMPOS, R. S. Soberania Alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía e Ciencias Sociales**, Universidad Barcelona, vol. XI, n. 245 (68), 2007.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2020, p. 1052-1063.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, v. 2, n. 1, 2008.

CASCUDO, Luís da Câmara. **História da alimentação no Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1967.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1946.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. **O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como diretriz para a erradicação da fome no Brasil**. 2022. Disponível em <<https://catedrajc.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2022/11/Fome-e-DHAA.pdf>>. Acesso em 07 mai. 2023.

CAVINATO, Ana Júlia Corvino *et. al.* Desnutrição x Obesidade: uma revisão bibliográfica. **Revista Higeia**, vol. 4, n. 8. Santos, 2022.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. (2019). **Domicílios**, T.I.C. 2019. São Paulo, SP: Autor. Recuperado de <https://www.cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/>

CHONCHOL, Jacques. **O desafio alimentar**: a fome no mundo. São Paulo: Marco Zero, 1987. 185p.

CPSSAN, Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Carta Convocatória**: Conferência Nacional, Popular e Autônoma: por direitos, democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro, 2019.

DAMATTA, R. **Sobre comidas e mulheres**. In: O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DAUFENCAK, Vanessa, *et. al.* Agrotóxicos, desfechos em saúde e agroecologia no Brasil: uma revisão de escopo. **Revista Saúde em Debate**, vol. 46, n. 2, 2022.

DE MELO, E. V. *et. al.* **Perdas e desperdício de alimentos**: estratégias para redução. Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2018.

DEAN, T. **Food intolerance and the food industry**. 1.ed. Elsevier, 2000.

DENEVAN, W. M. Prehistoric Agricultural Methods as Models for Sustainability, **Advanced Plant Pathology**, 11 (1995): 21-43.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Custo da cesta básica aumenta em 11 capitais**. Nota à Imprensa: São Paulo, 2020.

DOLCE, Júlia. PL do veneno coloca vidas em risco, afirmam técnicos da Anvisa. **Repórter Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2023/12/pl-do-veneno-coloca-vidas-brasileiras-em-risco-afirmam-tecnicos-da-anvisa/#:~:text=Na%20semana%20passada%2C%20a%20Rep%C3%B3rter,ambiental%20e%20do%20%C3%B3rg%C3%A3o%20sanit%C3%A1rio.>>. Acesso em 28 jun. 2023.

DOMENICO, Mariane Di. **Governança dos Sistemas Alimentares**: atores e debates. Anais do Seminário de Graduação e Pós-graduação em Relações

Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais. São Paulo, 2022.

DÓRIA, C. A. **A Formação da Culinária Brasileira**. São Paulo: PubliFolha; 2009.

DOWBOR, Ladislau. **Formação do Terceiro Mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FAO, Food and Agriculture Organization. Organização das Nações Unidas. **Conferência de Alimentação de Hot Springs**. Virginia, 1943.

FAO, Food and Agriculture Organization. Organização das Nações Unidas. Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Roma: **Cúpula Mundial da Alimentação**, 1996. Disponível em: < <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 03 set. 2023.

FAO, Food and Agriculture Organization. Organização das Nações Unidas. **The state of food and agriculture: climate change, agriculture and food security**, 2016. Disponível em < <https://www.fao.org/3/i6132e/i6132e.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2023.

FAO, Food and Agriculture Organization. Organização das Nações Unidas. **Intercâmbio Brasil-União Europeia sobre desperdício de alimentos: relatório final**, 2018. Disponível em: < <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1105525/intercambio-brasil-uniao-europeia-sobre-desperdicio-de-alimentos-relatorio-final>>. Acesso em 01 mar. 2023.

FERREIRA, Sila Mary Rodrigues; BARTACHEVITS, Erika Louise Ferreira. Sociobiodiversity and Sovereignty and Food Nutritional Security as an inseparable right to adequate and healthy food. **Research, Society and Development**, vol. 11, n. 01, 2022.

FISBERG, Regina Maria *et. al.* Índice de qualidade da dieta: avaliação da adaptação e aplicabilidade. **Revista Nutrição**, vol. 17, n. 03, Campinas, 2004.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. Trad. Roberto Machado, Rio de Janeiro: Edições Gaal, 1997.

FRASER, Nancy; RAHEL, Jaeggi. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

FREITAS, GC. **Da fome à segurança alimentar e nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro governo Lula [Dissertação de Mestrado]**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2017.

FRIEDRICH, Karen, *et. al.* Toxicologia crítica aplicada aos agrotóxicos: perspectivas em defesa da vida. **Revista Saúde em Debate**, vol. 46, n. 2, 2022.

GARCIA, R. W. D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. **Revista de Nutrição**, 16(4), 483-492, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GUBERT, Muriel, *et al.* Estimativas de insegurança alimentar grave nos municípios brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 8, 2010.

GUERRA, L. D. da S. Alimento de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no contexto de crise no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 31, n. 2, 2022.

HONÓRIO, O.S. *et al.* Food deserts and food swamps in a Brazilian metropolis: evaluation of the community food environment. **Food Security**, v. 14, p. 695-704, 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)**. Rio de Janeiro: 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)**. Rio de Janeiro: 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Censo Agropecuário de 2017**. Rio de Janeiro, 2017.

KENT, George. **Freedom from want: the human right to adequate food**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. **O direito humano à alimentação adequada**. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGOSILVA, G.; TOLONI, M. H. A. *Nutrição em Saúde Pública*. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

LEONARDO, Maria. Antropologia da Alimentação. **Revista Antropos**, vol. 3, ano 2, 2009.

LIMA, R. S.; NETO, J. A. F.; FARIAS, R. C. P. Alimentação, comida e cultura: o exercício da comensalidade. **Revista Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde**, 10(3), 507-522, 2015.

MALUF, Renato Sergio. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Petrópolis: Vozes, 2007.

MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 36, n. 2, 2021, p. 669-692.

MARQUES, Dandara; ANDRADE, Horasa Maria Lima da Silva; MOSER, Luciana Maia. Desafios para a soberania e segurança alimentar na agricultura. **Brazilian Journal of Agroecology and Sustainability**, vol. 4, ed. 1, 2022.

MARTINS, Maria do Perpétua Socorro Carvalho, *et. al.* Consumo Alimentar, pressão arterial e controle metabólico. **Revista Brasileira de Cardiologia**, vol. 23, n. 3, 2010.

MATIAS, Cristiane Tavares; FIORE, Eliane Gomes. Mudanças no comportamento alimentar de estudantes do curso de nutrição em uma instituição particular de ensino superior. **Revista Ciências da Nutrição**, Guarulhos, vol. 35, n. 2, 2010.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2021.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para as Políticas Públicas**. Brasília, 2013.

MELO, Milena Petters; BRUCKHART, Thiago. Challenges of 21st century constitutionalism: food sovereignty as a constitutional guarantee of the right to food. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 31, ed. 1, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2023/1887>. Acesso em: 17 out. 2022.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MEYER A, *et al.* Avaliação integrada do impacto do uso de agrotóxicos sobre a saúde humana em uma comunidade agrícola de Nova Friburgo/RJ. **Ciênc Saúde Coletiva**, 2002; 7:299-311.

MEYER-BISCH, P. Le droit de nourrir et de se nourrir. Dimensions économique et culturelle d'un droit humain. In: BERTHOUSOZ, R., *et. al.* (org.). Faim de vivre: la multidimensionnalité du droit à l'alimentation. Berne, Fribourg: UNESCO, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; NETO, Otávio Cruz. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MONTEIRO, Carlos Augusto et al. Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health: evidence from Brazil. **Public health nutrition**. vol. 14. 2011, 5-13pp.

MOREIRA, Nathália Won Rondow; CASTRO, Luíza Carla Vidigal; CONCEIÇÃO, Lisiane Lopes; DUARTE, Maria Sônia. Consumo alimentar, estado nutricional e risco de doença cardiovascular em universitários iniciantes e formandos de um curso de nutrição, Viçosa-MG. **Revista de APS**, vol. 16, n. 03, Juiz de Fora, 2013.

MOREIRA, Sueli Aparecida. Alimentação e comensalidade: aspectos históricos e antropológicos. **Revista Ciência e Cultura**, vol. 62, n. 04, São Paulo, 2010.



MS, Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, 2013.

NASCIMENTO, Tânia Rodrigues do. A unidade dogmática dos direitos individuais e direitos sociais na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito da ADVOCEF**, vol. 16, n. 30, 2020.

NATARELLI, T.V.P.; GOMES, J. R. P. F. . Pandemia da fome: **Reflexões sobre o direito social à alimentação e a descontinuidade das políticas públicas de combate à insegurança alimentar no Brasil**. In: Direito em Tempos de Cólera: Reflexões sobre a Pandemia de COVID-19. 1. ed. Rio Bonito-RJ: Hipótese, 2022. v. 1. 159p.

OLIVEIRA, Mayara Sanay da Silva; SANTOS, Lígia Amparo da Silva. Guias Alimentares para a população brasileira: uma análise a partir das dimensões culturais e sociais da alimentação. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 25, n. 7, 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. AGENDA 2030. (2015). ODS – **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 06 de julho de 2023.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, 2012.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Fórum Mundial pela Soberania Alimentar**, 2007, Malí. Declaração de Nyélény. Disponível em: <<https://nyeleni.org/en/declaracao-de-nyeleny-foro-mundial-pela-soberania-alimentar/>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ONU. **Conferência Mundial sobre a Alimentação**. Assembleia Geral, 17 de dezembro de 1973. Disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declerradicacaoofome.pdf>>. Acesso em: 10. jun. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral. 1948.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. (2000-2015). ODM Brasil, 2000. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>> Acesso em: 09 de agosto de 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). Coletânea de direito Internacional/ Constituição Federal. 6. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008, p. 854-861.

PACHECO, Pauline Müller; PEDROSO, Márcia Regina de Oliveira; GONÇALVES, Samira Carvalho; CUERVO, Maria Rita Macedo; ROSSONI, Eloá. Food and nutritional security of families assisted by the Bolsa Família cash transfer program in primary health care. **Revista O Mundo da Saúde**, São Paulo, vol. 42, n. 02, 2018.

PATEL, Raj. **Agricultural imperialism and new peasant solidarities**. Presentation at the Seminar Series of the Centre for Civil Society. University of KwaZulu-Natal, South Africa, 2004.

PETRONILHA, Leonardo. **Do Fome Zero ao Bolsa Família**: processo decisório, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Niterói, Rio de Janeiro: 2013.

PIACENTINI, Patrícia. **A fome no mundo**. Apesar do avanço na produção de alimentos, 795 milhões de pessoas ainda passam fome segundo a ONU. In: Revista Pré-Univesp, n. 61, dez. 2016/jan. 2017. Disponível em <http://pre.univesp.br/a-fome-no-mundo#.WuDD9n9G2Uk>. Acesso em 25 de abril de 2018.

PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. Interdependência e indivisibilidade dos Direitos Humanos: um novo olhar para a Pandemia de Covid-19. **Constitucionalismo Transformador**: ius constitutionale commune na América Latina, vol. 11, n. 2, 2021.

RECINE, Elisabetta. O CONSEA voltou! Ou como resistir a tempos desafiadores. **Cadernos de Saúde Pública**, 2023, vol. 36, ed. 6. 4p.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19**. 2021. Disponível em: <[https://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19**. 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2023.

RIBEIRO, Daniela Menegoti; VINCE, Fernando Navarro. Direitos sociais e a indivisibilidade dos Direitos Humanos: o caso Lagos del Campo vs. Perú julgado pela Corte Interamericana. **Revista Direito e Políticas Públicas**, vol. 6, n. 02, 2018.

RICARDO, Camila Zancheta; CLARO, Rafael Moreira. Custo da alimentação e densidade energética na dieta no Brasil 2008-2009. **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 28, n. 12, Rio de Janeiro, 2012.

ROBERTI, Eduardo Torres; MATOS Raimundo Giovanni França. Fome Coletiva na visão de Armatya Sen como um dos fatores impeditivos do Desenvolvimento Humano Sustentável. **Revista Direito e Sustentabilidade**, v. 2, n. 02, 2016.

ROMA, Júlio César. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Revista Ciência e Cultura**, vol. 71, n. 01. São Paulo, 2019.

ROSSI, P.; MELLO, G. A restauração neoliberal sob o (des)governo Temer. 2017. **Revista Carta Capital**. Recuperado em 13 de janeiro de 2018, de

<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-restauracaoneoliberal-sob-o-des-governo-temer>.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 96p.

SALATI, Paula. Nova Lei dos Agrotóxicos: o que Lula vetou e a repercussão entre ambientalistas, ruralistas e a indústria. **G1**, 2024. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2024/01/09/nova-lei-dos-agrotoxicos-o-que-o-lula-vetou-e-a-repercussao-entre-ambientalistas-ruralistas-e-a-industria.ghtml>>. Acesso em 30 jun. 2023.

SANTOS, Mateus Luciani dos; FONTÃO, Pedro Augusto Breda. Território alimentar em disputa: a constituição de desertos e pântanos alimentares a partir da lógica de distribuição de ultraprocessados. **Revista Hygeia: Edição Especial X GeoSaúde**, Uberlândia, 27 jan. 2022. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/hygeia/issue/view/2206>. Acesso em: 17 out. 2022.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 4, 2020, p. 06-09.

SEIXAS, Brenda; XAVIER, Jair. **A fome “oculta” do capital: a precarização do trabalho e do alimento mercadoria face à necropolítica**. III Seminário Nacional de Sociologia – Distopias do Extremo: sociologias necessárias. Programa de Pós-graduação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2020.

SILVA, Angelo Henrique Lopes da. O atual protagonismo da multidimensionalidade da pobreza. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, ed. 149, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1829>. Acesso em: 16 out. 2022.

SILVA, José Graziano da. Segurança alimentar: uma agenda republicada. **Revista de Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

STUART, T. **Waste uncovering: the global food scandal**. London, 2009.

TAKAGI, Maya. **A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula I**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, p. 54, 2010.

TAKAGI, Maya. **Câmaras Setoriais Agroindustriais, Representação de Interesses e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Anna Blume, 2003. v. 1.

TRICHES, Rozane Marcia. Dietas saudáveis e sustentáveis no âmbito do sistema alimentar do século XXI. **Revista Saúde em Debate**, vol. 44, n. 126. Rio de Janeiro, 2020.

UNA-SUS, Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. **Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição e Intersectorialidade**. Brasília, 2019.

UN-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **World Cities Report**. 2022.

VALENGA, R. L.; CAMARGO, A. T. A prática de hábitos alimentares saudáveis para melhoria na qualidade de vida. **Versão On-line**, 2013.

VAZ, Diana Souza; BENNEMANN, Rose Mari. Comportamento alimentar e hábito alimentar: uma revisão. **Revista Uningá Review**, vol. 20, n. 01, 2014.

VERTHEIN, Úrsula Peres; AMPARO-SANTOS, Lígia. A noção de cultura alimentar em ações de educação nutricional em escolas brasileiras: uma análise crítica. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 26, n. 03, 2021.

VIA CAMPESINA, Movimento Campesino Internacional. **Que es la soberania alimentaria**, 2003. Disponível em: < <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>>. Acesso em 12 fev. 2023.

WARDE, A. **Consumption, food and taste**. London: Sage , 1997.

WITTMAN, H. *et. al.* **Food sovereignty. Reconnecting food, nature and community**. Oakland CA: Food First, 2010.

XAVIER, Bruno Damasceno. **Programa Fome Zero: assistencialismo ou desenvolvimento?** 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.236>.

YIN, Robert K. **Case study research: Design and methods**. 5. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2015.

YUYAMA, L. K. O., *et. al.* Percepção e compreensão dos conceitos contidos na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, em comunidades indígenas no Estado do Amazonas, Brasil. **Rev Nutr**, 2008; 21 Suppl:53s-63s.