



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

RIKELLY RODRIGUES DANTAS

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
FEDERAIS, DO PROGRAMA FOME ZERO À ATUALIDADE**

Maceió/AL
2023

RIKELLY RODRIGUES DANTAS

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
FEDERAIS, DO PROGRAMA FOME ZERO À ATUALIDADE**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL), como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof.^a Dr.^a Alessandra Marchioni

Assinatura do orientador

Maceió/AL

2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

D192d Dantas, Rikelly Rodrigues.

Direito à alimentação no Brasil : estudo das políticas públicas federais, do Programa Fome Zero à atualidade / Rikelly Rodrigues Dantas. – 2023.
76 f. : il. color.

Orientadora: Alessandra Marchioni.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas.
Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 68-76.

1. Direito à alimentação. 2. Programa Fome Zero – Brasil. 3. Segurança alimentar. I. Título.

CDU: 342.7

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por não me permitir desistir e pelas boas pessoas que colocou em meu caminho.

À minha mãe e minhas avós, exemplos de força e dedicação.

Às minhas irmãs, meu pai, amigas e amigos, à família que Deus deu e à que me acolheu nos últimos anos: vocês me fizeram o que sou.

Ao meu companheiro de vida, Yago, e nossa Brisa, que me salvam todos os dias com seu amor.

À minha amiga Amanda, que compartilhou comigo da relativa solidão de realizar esta pesquisa.

À minha orientadora, Professora Alessandra Marchioni, que esteve comigo nos longos meses de pesquisa, dividiu suas boas orientações e não desistiu de mim.

À todas às mulheres e homens, do campo e da cidade, que lutam cotidianamente para
levar alimento para suas famílias e que financiaram meus estudos e esta pesquisa.

À todas as mulheres da minha família.

À minha avó, Luzenita.

“É preciso conhecer a fome para saber descrevê-la.”

Carolina Maria de Jesus.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata do direito à alimentação no Brasil, do Programa Fome Zero à atualidade. Apesar dos avanços alcançados no início dos anos 2000, com a implantação do Programa, o número de pessoas que passam fome aumentou dramaticamente nos últimos anos, com estimativa de 33 milhões de pessoas afetadas em 2022. Defende-se que a fome é resultado da violação do direito humano à alimentação adequada, perpetuada em decorrência pela forma como as relações sociais são estabelecidas no capitalismo, onde o alimento é tratado como uma mercadoria sujeita às regras do mercado. O estudo examina a situação geral da segurança alimentar no Brasil, o papel da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) no combate à fome no país, as razões para o retorno da fome aos níveis anteriores a 2004 e a eficácia das políticas públicas existentes, em especial o Programa Fome Zero. O estudo está dividido em três capítulos, os quais, abordam os conceitos de fome, segurança alimentar e soberania, e a influência da colonização na economia do Brasil; marcos legais internacionais e nacionais relacionados ao direito à alimentação; e políticas públicas voltadas ao combate à fome no Brasil, com destaque para o Programa Fome Zero. A pesquisa tem por base a revisão bibliográfica de livros, artigos científicos, documentos oficiais e veículos de comunicação.

Palavras-Chave: Fome estrutural; Desigualdade social; Segurança Alimentar e Nutricional; Direito à Alimentação; Programa Fome Zero.

ABSTRACT

This course completion work deals with the right to food in Brazil, from the Zero Hunger Program to the present. Despite the achievements achieved in the early 2000s, with the implementation of the Program, the number of people who passed through increased dramatically in recent years, with an estimate of 33 million people applying in 2022. It is argued that hunger is the result of violation of the human right to adequate food, perpetuated as a result of the way in which social needs are protected in capitalism, where food is treated as a commodity subject to market rules. The study examined the overall food security situation in Brazil, the role of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in combating hunger in the country, the reasons for the return of hunger to pre-2004 levels, and the effectiveness of policies existing public policies, especially the Zero Hunger Program. The study is divided into three chapters, the docks, addressing the concepts of hunger, food security and sovereignty, and the influence of colonization on the Brazilian economy; international and national legal frameworks related to the right to food; and public policies aimed at combating hunger in Brazil, with emphasis on the Zero Hunger Program. The research was based on a bibliographic review of books, scientific articles, official documents and communication vehicles.

Keywords: Structural hunger; Social inequality; Food and nutrition security; Right to Food; Zero Hunger Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Cento Agropecuário de 2017.....	21
Figura 2	Índice de Gini.....	23

LISTA DE QUADRO E TABELAS

Quadro 1	Projetos da FAO no Brasil, período de 1990 a 2023.....	39
Quadro 2	Marcos da Luta contra a Fome no Brasil	47
Quadro 3	Distribuição de Percentual de Domicílios por Condição de Segurança Alimentar e nº de Moradores.....	49
Quadro 4	Principais Políticas delineadas no Projeto Fome Zero.....	56
Quadro 5	Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CDESC	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CMA	Cúpula Mundial da Alimentação
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DPU	Defensoria Pública da União
EBIA	Escola Brasileira de Insegurança Alimentar
PFZ	Programa Fome Zero
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministerio do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Programa Alimentar Mundial
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PT	Partido dos Trabalhadores
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carente
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
STF	Supremo Tribunal Federal
WSF	<i>World Fodd Summit</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	FOME ESTRUTURAL E DESIGUALDADE SOCIAL: DOIS LADOS DA MESMA MOEDA.....	14
2.1	Fome Estrutural e Desigualdade Social.....	14
2.2	Fome, Desigualdade Social e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	19
2.3	Linhas Conceituais sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar...24	
3	DIREITO À ALIMENTAÇÃO E OS FUNDAMENTOS INTERNACIONAIS E INTERNOS.....	30
3.1	Documentos Internacionais que versam sobre o Direito à Alimentação.....	30
3.2	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Direito à Alimentação.....	33
3.2.1	FAO e a Cooperação no Brasil	38
3.3	O Direito à Alimentação na Constituição Federal de 1988.....	41
3.3.1	Leis Federais e a Garantia ao Direito à Alimentação.....	43
3.3.2	ADPF 831.....	47
4.	DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A FOME NO BRASIL: PROGRAMA FOME ZERO A 2022.....	52
4.1	Breve Histórico do Programa Fome Zero.....	52
4.1	Programa Fome Zero: Uma Rede de Políticas Públicas Sociais.....	57
4.3	Desmonte da Rede de Segurança Alimentar no Brasil.....	62
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERENCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado crises no âmbito político, econômico e social, que refletem diretamente no direito à alimentação. Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 no ano de 2020 (que dura até o momento desta pesquisa), causada pelo vírus SARS-CoV-2 ou Novo Coronavírus, aprofundou o quadro de desigualdade social no país. Ainda em 2021, dados apresentados no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, produzido Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), demonstravam que 19 milhões de brasileiros (as) tiveram que conviver e enfrentar a fome¹. Em 2022, eram 33 milhões de pessoas².

Este trabalho parte da premissa de que a fome é resultado da grave violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), havendo sua perpetuação em decorrência do modo que as relações sociais são estabelecidas no capitalismo, em que o alimento é mercadoria, passível de controle pelas regras do mercado.

De acordo com dados apresentados pela FAO, em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, com a redução do número de pessoas que passavam fome, que entre 2002 e 2006 era de 10,7% da população para menos de 5%. Esses resultados foram possíveis através de um conjunto de ações, sobretudo, a instituição do Programa Fome Zero, o qual contribuiu no enfrentamento da fome e extrema pobreza no país, através de um olhar jurídico e atuação da sociedade civil, e conferiu ao país o status de referência mundial³.

O fato de estarmos voltando à níveis de fome semelhantes com os anteriores a 2004 demonstra um movimento de retrocesso no campo do direito à alimentação, bem como, pode indicar uma crise de efetividade das políticas públicas já existentes, o que precisa ser estudado, a fim de que seja averiguada quais as escolhas legislativas, políticas e econômicas têm sido feitas pelo governo brasileiro, bem como, por quê se têm deixado de cumprir com objetivos

¹ PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]**: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2021.

² PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]**: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022.

³ FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

básicos das normas às quais o país está vinculado. Assim, tem-se a urgência de (re)discutir o direito à alimentação no plano interno, ainda que se observe e reconheça as contradições e limitações existentes, em decorrência da forma com que as relações se estabelecem no capitalismo.

Por tudo isso, o objetivo deste trabalho é averiguar e discutir o quadro geral relacionado à questão da segurança alimentar no Brasil, o papel da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura no que diz respeito ao combate à fome no país, bem como, de que forma a FAO determina, no plano nacional, os caminhos a serem seguidos, com enfoque na experiência dos programas de distribuição de renda no país à nível federal, mais especificamente, o Programa Fome Zero; compreender os motivos pelos quais o Brasil tem apresentado um quadro de fome estrutural que o coloca de volta ao Mapa da Fome, quais escolhas políticas, econômicas e sociais foram/estão sendo feitas; identificar os avanços trazidos pelo Programa Fome Zero no trata à questão da segurança alimentar no Brasil.

Para compreensão e processo de produção de conhecimento a respeito do tema em estudo, partiu-se da pesquisa bibliográfica e documental, a partir de livros, artigos científicos, documentos oficiais e notícias de meios de comunicação, a fim de compreender o terreno sobre o qual o direito à alimentação se ergue no país, adotando-se a divisão do trabalho em três capítulos.

O primeiro capítulo estabelece a diferença que carrega os conceitos de fome e fome estrutural, desigualdade social, segurança alimentar e nutricional, a noção de soberania alimentar e as suas implicações, bem como, a influência da formação social do Brasil e do elemento colonizador na economia do país, que desemboca hoje na questão alimentar.

O segundo capítulo analisa brevemente sobre os principais documentos internacionais que tratam sobre o direito à alimentação e que foram ratificados pelo Brasil, bem como, os documentos produzidos no âmbito nacional, quais sejam, a Constituição Federal de 1988 e outras Leis Federais que versam sobre o tema.

Por fim, no terceiro capítulo, foi objeto de estudo as políticas públicas de enfrentamento à fome no Brasil, adotando-se como marco temporal a adoção do Programa Fome Zero até 2022. Na oportunidade, foram tecidas breves considerações acerca do histórico do Programa, a partir da análise de outras políticas da década de 90 que antecedem a sua criação, a influência de movimentos sociais para o debate sobre ações estruturais de combate à fome, análise da rede políticas públicas sociais instituídas pelo Programa Fome Zero e, por fim, a experiência de

desmonte da rede de segurança alimentar no Brasil, vivenciada, sobretudo, a partir das políticas de austeridade fiscal adotadas pelo governo brasileiro desde 2014.

2 FOME ESTRUTURAL E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: DOIS LADOS DA MESMA MOEDA

Sob o ponto de vista do estudo do direito à alimentação, bem como, do caminho seguido por este trabalho, é importante estabelecer a diferença que carrega os conceitos de fome, desigualdade social, segurança alimentar e nutricional, a noção de soberania alimentar e as suas implicações. Ao longo deste estudo, muitas vezes esses termos serão utilizados e revisitados, motivo pelo qual há a necessidade de conhecê-los e compreender como eles se estruturaram.

2.1 Fome Estrutural e Desigualdade Social

O problema da fome no mundo é tão antigo quanto à própria existência da vida, assim discorre André Mayer, Professor da Universidade de Paris, ex-Presidente do Conselho Executivo da FAO, no Prefácio à nona edição do livro de Josué de Castro, *Geografia da Fome (O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço)*⁴. No entanto, a humanidade alcançou tal grau de desenvolvimento das forças produtivas que hoje já é possível garantir à população a alimentação capaz de suprir as necessidades humanas a nível global⁵. Por isso, é necessário olhar com atenção para a situação de pobreza e miserabilidade a que estão expostas ao menos 33 milhões de pessoas no Brasil, as quais vivenciam a fome em seu aspecto mais acentuado (insegurança alimentar grave)⁶, bem como, questionar as suas causas.

Este trabalho parte da premissa de que a fome é uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), havendo sua perpetuação em decorrência do modo que as relações sociais são estabelecidas no capitalismo, em que, contraditoriamente, ao passo em que se reconhece a fundamentalidade do direito ao alimento, há a sua manutenção enquanto uma mercadoria, passível de controle pelas regras do mercado.

⁴ CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

⁵ OECD/FAO/UNCDF (2016). **Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy**, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264257108-en>. Acesso em: 01 fev. 2023.

⁶ II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise ; 1) PDF.

Todavia, há de se considerar também, no que se refere à questão alimentar, as particularidades apresentadas pelo Brasil, sua estrutura agrária, formação social, políticas públicas de abrangência local e de distribuição da riqueza no plano nacional.

A respeito das contradições que permeiam o capitalismo, Milton Santos discorre que:

O processo de crise [no capitalismo] é permanente, o que temos são crises sucessivas. Na verdade, trata-se de uma crise global, cuja evidência tanto se faz por meio de fenômenos globais como de manifestações particulares, neste ou naquele país, neste ou naquele momento, mas para produzir o novo estágio de crise. Nada é duradouro.

Então, neste momento histórico, **a crise é estrutural. Por isso, quando se buscam soluções não estruturais, o resultado é a geração de mais crise.** O que é considerado solução parte do exclusivo interesse dos atores hegemônicos, tendendo a participar de sua própria natureza e de suas próprias características”.⁷ (grifou-se).

A Organização das Nações Unidas trabalha atualmente com a seguinte definição de fome:

Insegurança alimentar aguda: insegurança alimentar encontrada em uma área específica em um momento específico e de gravidade que ameaça vidas ou meios de subsistência, ou ambos, independentemente das causas, contexto ou duração. Tem relevância na orientação estratégica de ações que focam em objetivos de curto prazo para prevenir, mitigar ou diminuir a insegurança alimentar grave.

Fome: uma sensação desconfortável ou dolorosa causada pelo consumo insuficiente de calorias. Privação alimentar. [...]

Má nutrição: condição fisiológica anormal causada pela ingestão inadequada, desequilibrada ou excessiva de macronutrientes e/ou micronutrientes. A má nutrição inclui desnutrição (desnutrição crônica e desnutrição aguda infantil e deficiências de vitaminas e minerais), bem como sobrepeso e obesidade.

Insegurança alimentar moderada: um nível de gravidade da insegurança alimentar em que as pessoas enfrentam incertezas sobre sua capacidade de obter alimentos e foram forçadas a reduzir, em alguns momentos do ano, a qualidade e/ou quantidade de alimentos que consomem devido à falta de dinheiro ou outros recursos. Refere-se à falta de acesso consistente aos alimentos, o que diminui a qualidade da dieta e interrompe os padrões normais de alimentação. Medido com base na Escala Internacional de Insegurança Alimentar (Fies).

Insegurança alimentar grave: um nível de gravidade da insegurança alimentar em que, em algum momento do ano, as pessoas ficaram sem comida, passaram fome e, no mais extremo, ficaram sem comida por um dia ou mais. Medido com base na Escala Internacional de Insegurança Alimentar (Fies).

Subalimentação: condição na qual o consumo alimentar habitual de um indivíduo é insuficiente para fornecer a quantidade de calorias necessárias para manter uma vida normal, ativa e saudável. A prevalência de subalimentação é usada para medir a fome (indicador ODS 2.1.1).⁸ (grifou-se)

⁷ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** / Milton Santos. - 15ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 35.

⁸ ONU. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-numeros-globais-de-fome-subiram-para-cerca-de-828-milhoes-em-2021#:~:text=Fome%3A%20uma%20sensa%C3%A7%C3%A3o%20desconfort%C3%A1vel%20ou,%C3%A9%20sin%C3%B4nimo%20de%20subalimenta%C3%A7%C3%A3o%20cr%C3%B4nica>. Acesso em: 08 fev. 2023.

Assim, conforme a definição da organização, têm-se a dimensão biológica da fome, manifesta enquanto uma sensação desconfortável, resultado da ingestão insuficiente de calorias, da privação do ser humano ao alimento. No entanto, essa acepção existe em paralelo a outras.

Josué de Castro, ao se debruçar sobre o problema da fome no Brasil, verificou que está relaciona-se diretamente com a formação do país, com sua característica economia de tipo colonial, e o aspecto da dominação econômica externa a que o país estava submetido:

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 com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto, da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada, em ciclos sucessivos de economia destrutiva ou, pelo menos, desequilibrante da saúde econômica da nação: o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da “lavoura nômade”, o do café, o da extração da borracha e, finalmente, o de certo tipo de industrialização artificial, baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação.
[...] Orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro **expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo.**⁹ (grifou-se)

Deste modo, o autor conclui que a fome é a manifestação biológica de um fenômeno social, econômico e político¹⁰, que demanda soluções que levem em consideração a conjugação dessas três dimensões.

Santos, ao tratar acerca dos efeitos perversos da globalização, pontua que no atual estágio da sociedade, a fome se apresenta enquanto uma marca generalizada e permanente das sociedades:

Seja qual for o ângulo pelo qual se examinem as situações características do período atual, a realidade pode ser vista como uma fábrica de perversidade. **A fome deixa de ser um fato isolado ou ocasional e passa a ser um dado generalizado e permanente.**
[...] ser pobre não é apenas ganhar menos que uma soma arbitrariamente fixada; ser pobre é participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro da sociedade como um todo. E essa condição se amplia para um número cada vez maior de pessoas”.¹¹ (grifou-se).

É nesse contexto que se insere a crise alimentar vivenciada atualmente: a *fome conjuntural*, decorrente de catástrofes da natureza, pragas, guerras, circunstâncias geradoras de fome e durante as quais não se pode plantar ou colher, existe de modo concomitante à *fome*

⁹ CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p. 280/281.

¹⁰ MINAYO M. C. (Org.) **Raízes da Fome**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985. p. 13.

¹¹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal / Milton Santos. - 15ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 58/59.

estrutural, “crônica, que se prolonga no tempo”, a qual é naturalizada e silenciada cotidianamente¹². Assim, “longe de ser uma condição natural da vida, a fome estrutural, é produto do conflito capital-trabalho inerente ao modo de produção capitalista”¹³:

A lógica de valorização do capital corresponde ao modo de produção capitalista que considera o valor de uso (referente às necessidades) subordinado ao valor de troca (referente à valorização do valor). Essa lógica se dá sob dois aspectos: a divisão social do trabalho e a propriedade privada. Essa divisão coloca o ser em interdependência com o outro; **cada produtor produz para o outro e não para si**, assim a produção é voltada para a troca e o valor dessa mercadoria é gerado pelo trabalho abstrato (substância do valor).¹⁴ (grifou-se)

Caparrós se utiliza do termo “fome de gênero” para se referir à existência de categorias, diferenças na forma com que a fome incide nos grupos sociais, de modo que em muitas culturas

A fome dos menores costuma ter um efeito sobre suas mães. As mulheres, a metade da população mundial, representam 60% dos famintos. **Há muitas culturas onde a pouca comida é repartida de tal forma que os homens recebem mais do que as mulheres: fome de gênero**. A cada dia, trezentas mulheres morrem de parto por causa da anemia. E mil parturientes morrem todos os dias por outras deficiências nutricionais.¹⁵

Atualmente, existem evidências que apontam que as consequências da fome dos últimos anos atingiram em maior grau as mulheres do que os homens, sobretudo, durante a pandemia da COVID-19, que acentuou as lacunas de gênero no que se refere à questão alimentar, com maior percentual de pessoas expostas à fome em domicílios chefiados por mulheres¹⁶ (no Brasil, em especial, por mulheres negras), o que demonstra a urgência de voltar-se o olhar para o enfrentamento da desigualdade de gênero¹⁷, raça e classe. Por tudo isso, Graziano é assertivo ao reafirmar que,

A cara da fome no Brasil é de uma mulher, de meia idade, com muitas crianças e que vive no meio rural. Em geral, o marido migra e não a leva, resultando em grande parte no abandono da família. Essa mulher, com muitos filhos, já de uma idade mediana e que foi abandonada, tem de ser beneficiária de mecanismo de proteção social — se não, jamais irá deixar tal condição, assim como os seus filhos. Essa é a geração que está sendo comprometida pela ausência de políticas sociais. Então, por mais deficiências que possam ter programas de transferência de renda — e que geralmente não têm, pois são facilmente corrigidos —, não se justifica deixar sem um mínimo atendimento às pessoas que não têm condições de ter acesso à alimentação.¹⁸ (grifou-se).

¹² CAPARROS. Martins. **A Fome**. 1 ed. São Paulo: Betrand Brasil, 2016.

¹³ AZEVEDO, D. C. DE. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálysis**, v. 25, p. 488–497, 19 ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Gnzm5RSPPrZRsnCypdhCxsnF/>. Acesso em: 08 fev. 2023.

¹⁴ AZEVEDO, D. C. DE. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálysis**, v. 25, p. 488–497, 19 ago. 2022. p. 489

¹⁵ CAPARROS. Martins. **A Fome**. 1 ed. São Paulo: Betrand Brasil, 2016.

¹⁶ No caso do Brasil, conforme II visigan.

¹⁷ ONU. **IGUALDADE** de Gênero. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 8 fev. 2023.

¹⁸ FIOCRUZ. O PROBLEMA da fome não esta na produção de alimentos. Disponível: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/entrevista/o-problema-da-fome-nao-esta-na-producao-de-alimentos#:~:text=O%20problema%20da%20fome%20no,ter%20acesso%20a%20esses%20alimentos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

De acordo com Santos, os países em desenvolvimento suportaram três formas de pobreza, simultaneamente com três formas de dívidas sociais: a pobreza incluída, que possui um elemento acidental, residual ou sazonal, observada em certos momentos dos anos; a pobreza conhecida como marginalidade, fruto da divisão social do trabalho; e a pobreza estrutural, a qual equivaleria a uma dívida social:

[...] **[a pobreza] é estrutural e não mais local, nem mesmo nacional; torna-se globalizada, presente em toda parte do mundo.** Há uma disseminação planetária e uma produção globalizada da pobreza, ainda que esteja mais presente nos países já pobres. Mas é também uma produção científica, portanto voluntária da dívida social, para a qual, na maior parte do planeta, não se buscam remédios.¹⁹

Por conseguinte, o estudo de Bauman acerca dos efeitos da globalização nas relações sociais, trazidos em seu livro “Globalização: consequências humanas”, traça um paralelo entre a pobreza e a fome:

[...] **o que a equação “pobreza = fome” esconde são muitos outros aspectos complexos da pobreza** — “horribéis condições de vida e moradia, doença, analfabetismo, agressão, famílias destruídas, enfraquecimento dos laços sociais, ausência de futuro e de produtividade” —; aflições que não podem ser curadas com 81 biscoitos superprotéicos e leite em pó. Kapuscinski lembra que perambulou por vilas e aldeias africanas, encontrando crianças “que imploravam não pão, água, chocolate ou brinquedos, mas uma esferográfica, pois iam à escola e não tinham com que escrever as lições”. Acrescentemos que **toda associação das horrendas imagens da fome apresentadas na mídia com a destruição do trabalho e dos postos de trabalho** (isto é, com as causas globais da pobreza local) **é cuidadosamente evitada**. As pessoas são mostradas com sua fome, mas, por mais que os espectadores agucem a visão, não verão um único instrumento de trabalho, uma única faixa de terra arável ou uma só cabeça de gado nas imagens, nem ouvirão qualquer referência a nada disso.²⁰ (grifou-se).

Partindo de Bauman e adotando-se como pressuposto que o alimento é uma necessidade básica do ser humano e condição para que haja vida, quando há a violação do direito à alimentação, certamente, há a violação de outros direitos humanos, a exemplo do trabalho, a moradia, saúde, como discorre em sentido semelhante. E, de fato, ao capitalismo não interessa deixar brechas para que, a olho nu, seja possível questionar quais as causas primeiras da fome e da pobreza. A desigualdade social, nesse contexto, é a marca, característica e indicador do sucesso do processo de acumulação.

¹⁹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** / Milton Santos. - 15ª ed. - Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 69.

²⁰ Bauman, Zygmunt, 1925- **Globalização: as consequências humanas** / Zygmunt Bauman; tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999 Tradução de: Globalization: the human consequences ISBN 85-7110-495-6. p. 80/81.

2.2 Fome, Desigualdade Social e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

A desigualdade social pode ser medida pelas “distâncias entre as posições relativas ocupadas pelos diversos segmentos da sociedade”²¹, decorrentes da forma como a sociedade se organiza para produzir e distribuir suas riquezas, podendo ser observada por meio de dados socioeconômicos, como renda per capita, qualidade de vida e poder de consumo.

De acordo com o relatório World Food and Agriculture de 2022 da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), pobreza e desigualdade:

[...] são causas estruturais subjacentes à insegurança alimentar e à desnutrição em todas as suas formas, que amplificam os impactos negativos dos fatores globais acima. A pobreza impacta negativamente na qualidade nutricional das dietas.[...] A insegurança alimentar e a desnutrição em todas as suas formas são agravadas por altos e persistentes níveis de desigualdade – em termos de renda, bens produtivos e serviços básicos (por exemplo, saúde, educação), bem como acesso à informação e tecnologia (por exemplo, divisão digital) e, de forma mais geral, riqueza. A desigualdade de renda em particular, aumenta a probabilidade de insegurança alimentar – especialmente para grupos socialmente excluídos e marginalizados – e reduz o efeito positivo de qualquer crescimento econômico na segurança alimentar individual. Vulnerabilidades estruturais, incluindo desigualdades relacionadas a gênero, idade, etnia, povos indígenas e pessoas com deficiência, tendem a exacerbar a pobreza, insegurança alimentar e desnutrição durante períodos de desaceleração e recessão econômica ou após conflitos e desastres relacionados ao clima.²² (tradução livre).

Nesse sentido, no capitalismo, a pobreza não é resultado do estado geral de penúria, mas sim, da produção de riquezas²³. E mais: “mesmo se os pobres e miseráveis alcançarem o nível mínimo, isso não significa que haverá uma situação equilibrada e socialmente justa pois o que conta, sempre, é a *dimensão relacional*”²⁴. Por isso, o objetivo deste tópico é explorar a relação intrínseca entre fome e desigualdade social, considerando a história da formação social do Brasil.

Caio Prado Júnior, no livro “Formação do Brasil Contemporâneo”, ao descrever o sentido da colonização no Brasil, assinala que:

[...] a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É esse o verdadeiro *sentido* da colonização tropical, de que o Brasil é uma

²¹ NETTO, José Paulo. Apud: CATTANI, Antônio David.. **As Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/mKs6Zb4KCmFZBC5dZ8KNHnw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mar. 2023. p. 77.

²² ONU. **RELATORIO** Mundo, comida e agricultura. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1636863/>. Acesso em: 28 mar. 2023, p. 4

²³ AZEVEDO, D. C. DE. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálysis**, v. 25, p. 488–497, 19 ago. 2022. p. 491

²⁴ CATTANI, Antônio David. **As Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/mKs6Zb4KCmFZBC5dZ8KNHnw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mar. 2023. p. 93.

das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução dos trópicos americanos.

[...]

É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras.²⁵

Para o autor, os colonizadores priorizavam a plantação de culturas que atendessem aos seus interesses em detrimento das necessidades dos habitantes locais. A cana-de-açúcar e o algodão são exemplos disso, uma vez que eram destinados à exportação e abastecimento da metrópole, sem preocupação com a satisfação das demandas internas da colônia. Dessa forma, o legado da colonização foi uma economia concentrada e desigual, sempre focalizando as necessidades advindas de fora²⁶.

Em 1946, Castro já apontava a forma predatória com que o elemento colonizador moldou a economia brasileira, forjando o país a uma pretensa “vocação” para a exportação, que destinava ao seu povo o fatídico destino da fome e miséria:

[...] Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias primas assim obtidas. Desenvolveu desta forma o Brasil a sua vocação oceânica, exportando toda sua riqueza potencial — a riqueza do seu solo e de sua mão-de-obra — por preços irrisórios. E não sobrando recursos para atender as necessidades internas do país: bens de consumo para o seu povo e equipamentos para o seu progresso.²⁷

Há ainda um peso evidente dessas estruturas nas gerações atuais, pois o sistema de produção de alimentos é voltado principalmente para satisfazer a demanda daqueles que têm recursos para adquiri-los, deixando de lado as necessidades básicas de muitas pessoas.

Abramovay, ao tratar a respeito fome no mundo e sobre a tendência de boa parte dos países famintos serem grandes exportadores de produtos agrícolas, aponta a existência de três fatores determinantes para compreender esse fenômeno, que são plenamente aplicáveis ao caso brasileiro: a subutilização de terras produtivas, o colonialismo e o modelo alimentar do ocidente.²⁸

No Brasil, embora haja um grande volume de produção de alimentos, a desigualdade na distribuição de renda e de terras impede que esses alimentos cheguem a todos que precisam, gerando uma convivência caótica entre a fartura e a escassez. Além disso, o consumo elevado de produtos de origem animal está diretamente relacionado à crise alimentar global,

²⁵ PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. - 1ª ed. - São Paulo, Companhia das Letras, 2011. p. 28/29.

²⁶ ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983. p. 72/73.

²⁷ CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p. 281.

²⁸ ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983. p. 64.

especialmente em países com passado colonial, como o Brasil. Isso ocorre porque uma grande parte da produção agrícola é destinada à produção de ração animal para a exportação, em detrimento da segurança alimentar das populações locais. Assim, insumos e terras que poderiam ser utilizados para a produção de alimentos para consumo humano acabam sendo utilizados para a produção animal, afetando a disponibilidade de alimentos para as comunidades locais²⁹.

No entanto, o quadro de distribuição desigual do acesso ao alimento não faz parte apenas da realidade brasileira, mas de todo o mundo. Nesse sentido, Abramoway discorre que

[...] na maior parte do mundo e dos países da América Latina, é absolutamente impossível melhorar as condições de vida da população sem uma mudança profunda no regime de **propriedade fundiária**. E esta é uma das manifestações mais claras da conotação política que assume o combate à fome.³⁰

A respeito da subutilização da terra, tratada por Abramovay, ocorre quando há muitas terras sem cultivo ou quando a produção agrícola é inadequada. Com isso, surge uma barreira à ampliação da produção de alimentos em todo o mundo. No Brasil, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o responsável por realizar o monitoramento acerca da utilização da terra, incluindo o subaproveitamento de terras³¹.

O Brasil apresenta uma elevada concentração de terras agrícolas nas mãos de um número reduzido de proprietários, como apontou o Censo Agropecuário de 2017³², de modo que a maioria das áreas dedicadas à agricultura é controlada por um número limitado de proprietários, conforme a tabela abaixo:

Figura 1- Censo Agropecuário de 2017

Total, agricultura familiar	Estabelecimentos		Área (ha)		Pessoal ocupado	
Total	5 073 324	100,0%	351 289 816	100,0%	15 105 125	100,0%
NORMAS VIGENTES EM 2017						
Não é agricultura familiar	1 175 916	23,2%	270 398 732	77,0%	4 989 566	33,0%
Agricultura familiar	3 897 408	76,8%	80 891 084	23,0%	10 115 559	67,0%

Fonte: Censo Agropecuário IBGE (2017)³³

²⁹ ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983. p. 64.

³⁰ ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983. p. 67.

³¹ BRASIL. **INCRA**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br>. Acesso em: 8 fev. 2023

³² BRASIL. **Censo Agro 2017- IBGE**. Disponível em : <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8.html#:~:text=O%20Censo%20Agro%202017%20contou,%C3%A1rea%20em%20todas%20as%20regi%C3%B5es>. Acesso em 8 fev. 2023

³³ BRASIL. **Censo Agro 2017- IBGE**. Disponível em : <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8.html#:~:text=O%20Censo%20Agro%202017%20contou,%C3%A1rea%20em%20todas%20as%20regi%C3%B5es>. Acesso em: 8 fev. 2023

Considerando que a agricultura familiar ocupa o maior número absoluto de trabalhadores no âmbito dos estabelecimentos agropecuários, a diminuição das áreas destinadas à agricultura familiar, que, em 2017, era de 23% de toda a terra utilizada, ocasiona a redução da oferta de empregos nas pequenas propriedades. Além disso, o Censo Agropecuário de 2017 revelou que o agronegócio brasileiro tem se expandido para regiões como o Norte e o Centro-Oeste do país, afetando biomas importantes como a Amazônia e o Cerrado, expansão está que gera aumento dos conflitos fundiários, assassinatos no campo³⁴ e a degradação ambiental³⁵.

O relatório “Situação dos direitos humanos no Brasil”, produzido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos após missão no país em 2018 relaciona a concentração de renda e com outras discriminações que contribuem para exclusão social de determinados grupos sociais:

o Estado [brasileiro] segue apresentando um cenário de extrema desigualdade social baseada na discriminação estrutural contra pessoas afrodescendentes e comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, pessoas camponesas e trabalhadoras rurais, pessoas que vivem na pobreza ou em situação de rua, mulheres e pessoas LGBTI. Na análise da CIDH, a concentração de renda e a discriminação baseada na raça, origem social, em estereótipos de sexo, gênero, orientação sexual e idade resultaram na exclusão histórica desses grupos, que permanecem em situação de extrema vulnerabilidade.³⁶

Um estudo da Oxfam Brasil³⁷, demonstrou que a desigualdade do acesso às terras no Brasil se desenrola em outras desigualdades, como a desigualdade de gênero, considerando que os homens estão à frente de 87,32% dos estabelecimentos, representando 94,5% das áreas rurais brasileiras; desigualdade no acesso ao crédito agrícola, já que as grandes propriedades rurais, com mais de 1.000 hectares, concentram 43% do crédito rural, enquanto para 80% dos menores estabelecimentos, esse percentual varia entre 13% e 23%. Mesmo sem acesso a recursos, são os pequenos produtores os responsáveis por produzir mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro. O estudo faz menção a dados do Incra que demonstram a existência de 729 pessoas físicas e jurídicas no Brasil que se declaram proprietárias de imóveis rurais com dívidas acima de R\$ 50 milhões à União cada. No total, esse grupo deve aproximadamente R\$

³⁴ BRASIL. CAMARA dos deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/877088-assassinatos-no-campo-subiram-75-em-2021-denuncia-pastoral-da-terra/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

³⁵ VEIGA, Edson. **Brasil e EUA lideram retrocessos ambientais, aponta estudo que abrange mais de um século**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48463000#:~:text=%22Antes%20campe%C3%B5es%20em%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20global,AAA%20na%20sigla%20em%20ingl%C3%AAs>. Acesso em: 11 abr. 2023.

³⁶ CIDH-COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **RELATORIO** sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

³⁷ A Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos.

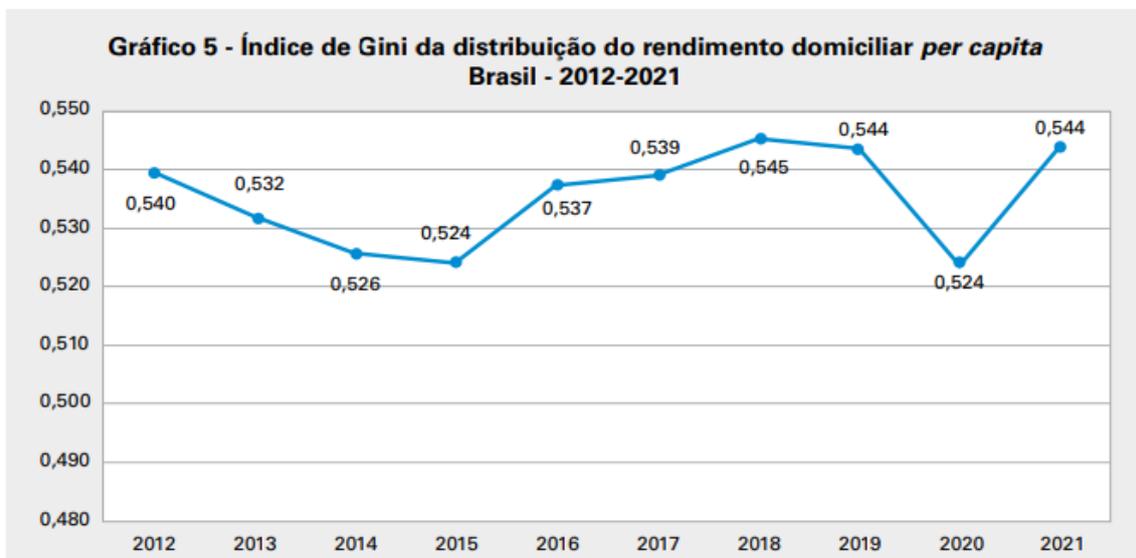
200 bilhões, com propriedades de área suficiente para assentar 214.827 famílias – quase duas vezes o número de famílias que estão acampadas hoje no Brasil esperando pela reforma agrária³⁸.

O índice de Gini é o principal instrumento para avaliar a desigualdade social a nível global, medindo a diferença de rendimento entre os mais ricos e os mais pobres:

[...] Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.³⁹

Em 2021, o índice de Gini no Brasil foi de 0,545, conforme dados do IBGE, o que indica o extremo abismo que existe entre a renda percebida pelos mais ricos e os mais pobres do país.

Figura 2- Índice de Gini



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2012-2021).

Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas em 2020 e 2021.⁴⁰

O Gráfico indica que houve uma redução nas desigualdades entre os anos de 2012 a 2015, seguida por um aumento em 2015. Houve uma nova redução no ano de 2020, seguida de um aumento em 2021.

³⁸ OXFAM. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

³⁹ IPEA. **O QUE É?** - Índice de Gini. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 28 març. 2023.

⁴⁰ IBGE. **SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE VIDA.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

No entanto, nas palavras de Cattani: “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”⁴¹. Em 2021, o Brasil foi o maior exportador de carne do mundo, com o importe de 2,5 milhões de toneladas exportadas⁴². De acordo com estudo realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, no mesmo ano, o país ocupava o 4º lugar na lista de maiores produtores de grãos no mundo (arroz, cevada, milho, soja e trigo), tendo alcançado a produção de 250 milhões de toneladas em 2021⁴³. Nesse período, 19 milhões de pessoas passavam fome no Brasil.⁴⁴

2.3 Linhas Conceituais sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar

A noção de segurança alimentar e nutricional é construída de maneira contínua, pois envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, e se modifica conforme a própria evolução da sociedade e alterações decorrentes das relações de poder que se estabelecem em uma sociedade.⁴⁵

A adoção do termo segurança alimentar se iniciou com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ligada à ideia de segurança nacional e também à capacidade do país de produzir seus alimentos. Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a instituição das Organizações das Nações Unidas (1945), o conceito é consolidado, embora houvesse uma tensão política acerca do seu conteúdo, se deveria ser tratado como direito humano ou uma garantia a ser realizada por mecanismos de mercado, havendo o tratamento pós-guerra enquanto uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos.⁴⁶

Partindo da ideia de que a segurança alimentar estava intimamente ligada à disponibilidade de alimentos, bem como, que essa disponibilidade nos países em desenvolvimento era baixa, a política adotada naquele momento histórico para garantir a

⁴¹ CATTANI, Antônio David.. **As Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/mKs6Zb4KCmFZBC5dZ8KNHnw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 març. 2023.

⁴² EMBRAPA. **BRASIL** pode superar a Índia em 2023 na produção de grãos. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/73611968/brasil-pode-superar-a-india-em-2023-na-producao-de-graos>. Acesso em: 28 març. 2023.

⁴³ EMBRAPA. **BRASIL** pode superar a Índia em 2023 na produção de grãos - Portal Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/73611968/brasil-pode-superar-a-india-em-2023-na-producao-de-graos>. Acesso em: 28 març. 2023.

⁴⁴ I visigan

⁴⁵ LEAO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. : il. ISBN 978-85-63364-06-7.

⁴⁶ LEAO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. : il. ISBN 978-85-63364-06-7.p. 11.

efetivação do direito à alimentação passa a ser, primordialmente, a utilização do excedente produzido pelos países ricos, oportunidade em que foi lançada a chamada Revolução Verde, que, conforme Leão⁴⁷:

[...] tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências, desde o final da Segunda Guerra Mundial [...]: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos.

O fato é que desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, **a elevação da oferta de comida resultante da Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia**. De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos – ou seja, **é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimento** [...]. (grifou-se).

Assim, a crise de alimentos na década de 70 impulsionou a Conferência Mundial de Alimentação (1974) a adotar como pilares da segurança alimentar uma política de armazenamento e oferta de alimentos, intrinsecamente ligada à produção de alimentos, em uma tentativa de garantir a regularidade do acesso ao alimento. Contudo, essa estratégia não cedia espaço para que o direito à alimentação se sobressaísse. Mesmo com o avanço da Revolução Verde, inclusive no Brasil, não foi possível afastar o fantasma da fome, havendo, na verdade, um aumento do número de pessoas que famintas. Nesse contexto, o período de modernização agrícola em comento, no Brasil, foi chamado de Modernização conservadora:

Constata-se que o período entre meados da década de 1960 até 1990 compreende o processo de modernização agrícola brasileiro, chamado de **Modernização Conservadora**. Segundo Delgado, esse processo foi marcado por uma elevação significativa nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e diversificação desta, e, ainda, expressiva alteração no padrão técnico da agricultura, [...] deixou à margem das políticas públicas a agricultura familiar, gerando grandes desequilíbrios econômicos e sociais na nação. As novas configurações vigentes a partir do final da década de 1980, mais precisamente do início da década de 1990, entretanto, trazem importantes implicações sobre o assunto.⁴⁸

Esse período foi marcado por grande avanço tecnológico da agricultura no Brasil, fruto do intenso financiamento realizado pelo grande capital, a fim de aumentar progressivamente o mercado consumidor, através da introdução do uso de maquinário, agrotóxicos, sementes modificadas, dentre outras inovações a que o campo desconhecia até aquele momento. No

⁴⁷ LEAO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. : il. ISBN 978-85-63364-06-7. p 11

⁴⁸ CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em 08 fev. 2023. p. 143

entanto, deixou-se de lado os diversos impactos futuros que seriam gerados pelo novo modo de produção agrícola no campo ao longo dos anos⁴⁹, o qual acabou por, na verdade, inserir transgênicos e agrotóxicos na alimentação do brasileiro⁵⁰.

Nesse contexto, Chehab, citando Valente⁵¹, discorre que entre a década de 80 e 90, o termo “nutricional” foi incorporado ao de segurança alimentar, de forma que as questões relacionadas com a qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos foram abarcadas, bem como, a busca por relações equânimes, justas e éticas intergeracionais, no que se refere ao uso sustentável dos recursos naturais. É importante compreender estes aspectos da evolução da noção da segurança alimentar e nutricional para conseguir identificar quando este direito é institucionalizado. E, nesse sentido:

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais– PIDESC (1966) [...]. Um passo importante para isso foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO e realizada em Roma, em 1996, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional [SAN]. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a todos.
52

No Brasil, a segurança alimentar e nutricional é definida pela Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de setembro de 2006), em seu artigo 3º, 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis⁵³. (grifou-se).

Feito este breve percurso histórico acerca da estruturação da noção de segurança alimentar, partindo da perspectiva da *fome estrutural* no Brasil, é necessário voltar o olhar para os avanços no país no quadro geral de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada

⁴⁹ CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023. p. 229

⁵⁰JONAS, H. **O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006). CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023. p. 143

⁵¹ CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 32.

⁵² LEO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. : il. ISBN 978-85-63364-06-7. p. 12.

⁵³ BRASIL. **Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 07 fev. 2023.

(DHAA), de modo que é possível constatar a diminuição da insegurança alimentar, processo marcado por lutas sociais e as contradições inerentes ao capitalismo. Nesse contexto, as políticas públicas de promoção do acesso à alimentação se apresentam como essenciais para o efetivo declínio da pobreza e extrema pobreza no Brasil, bem como, há de se reconhecer a centralidade da construção dos espaços de discussão da questão alimentar para o delineamento das políticas públicas federais de combate à fome⁵⁴, sem, no entanto, “guardar ilusões a respeito das contradições da sociedade do capital”⁵⁵.

No mundo atual, fome, pobreza e desigualdade social caminham lado a lado, considerando que ambas se constituem enquanto caracteres resultantes do processo de acumulação no capitalismo. Diferente de épocas anteriores, em que as crises alimentares eram marcadas pela escassez de alimentos, atualmente a crise é marcada pela fartura e desperdício, mas a produção não chega às mãos de milhões de famintos, que não podem pagar por ela:

[...] nas sociedades modernas, entre o alimento e a satisfação da fome, interpõe-se cada vez mais, um terceiro termo absolutamente decisivo: o dinheiro. O tamanho da refeição das pessoas não dependerá do vazio de seu estômago, mas do volume de seu bolso.⁵⁶

Por outro lado, cabe pontuar, ao falar sobre segurança alimentar e nutricional, ao não dizer a palavra “fome”, “o resultado é que os problemas de milhares de milhões se transformam em um texto que só é entendido por poucos [...]. Em síntese: o burocratês funciona como uma barreira contra a generalização do conhecimento”⁵⁷.

Por fim, um último conceito que interessa a este trabalho destrinchar refere-se à soberania alimentar. Nesse sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) reconheceu o direito de toda pessoa ao acesso a uma alimentação, devendo os Estados-partes do acordo tomarem as medidas necessárias para assegurar a fruição deste direito:

Art. 1º
1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

⁵⁴ FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí; VIANA, Carlos Vinicius Afonso. **Quem inventou a fome são os que comem**: da invisibilidade à enunciação – uma discussão necessária em tempos de pandemia. Interface (Botucatu). Disponível em: [⁵⁵ SciELO - Brasil - Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais](https://www.scielo.br/j/icse/a/LPHP93S94TgNtKbGtRZtDcs/?lang=pt#:~:text=Quem%20inventou%20a%20fome%20s%C3%A3o%20os%20que%20comem%20*%20*%20Da%20obra,necess%C3%A1ria%20em%20tempo%20de%20pandemia. Acesso em 8 fev. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁵⁶ ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983. p. 55.

⁵⁷ CAPARROS, Martins. **A Fome**. 1 ed. São Paulo: Betrand Brasil, 2016, p. 31.

2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

3. Os Estados Partes do Presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.⁵⁸

Nesse sentido, Para Chehab:

No seu art. 1o foi evidenciada a necessidade de **autodeterminação**, o que inclui a **soberania alimentar**, ou seja, a possibilidade de o próprio Estado definir sua política de alimentação e seus mecanismos legais, subjacentes ao “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, os quais deverão nortear a promoção e a defesa da alimentação para todos os segmentos sociais.⁵⁹ (grifou-se).

Assim, a defesa ao acesso à alimentação adequadas e as políticas agrícolas adotadas para este fim apresentavam um limite, o qual foi tensionado com as mudanças trazidas pelo conceito de soberania alimentar, levando em consideração que agora entrava em cena a necessidade de que as populações tivessem a possibilidade de definir suas políticas agrícolas com base em seus próprios interesses e particularidades.

Para Corrêa e Oliveira, a noção de soberania alimentar é de extrema relevância para o delineamento e efetiva construção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA):

[...] **A soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definir a sua própria trajetória em termos de produção e consumo de alimentos.** Na dimensão internacional, a soberania alimentar refere-se ao processo histórico de luta pela internalização dos centros de decisão econômica (FURTADO, 1978, p. 55) em um contexto de uma economia globalizada. No âmbito interno, a soberania alimentar se traduz em políticas públicas concretas aptas a viabilizar a inclusão produtiva dos pequenos produtores agrícolas e a criação de canais de escoamento de distribuição desta produção. (CHONCHOL, 2005, p. 33; MCMICHAEL, 2016, p. 21). (grifou-se).

O direito à alimentação pode ser considerado em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas⁶⁰. Assim, considerando que este é um direito fundamental, condição para o exercício da dignidade da pessoa humana, tem-se atestada a obrigatoriedade do Estado em garantir a efetivação deste direito, através de políticas de combate à fome, de modo que a inércia estatal nesse sentido constitui afronta direta ao texto constitucional, passível de responsabilização no contexto nacional e internacional.

⁵⁸ OAS. **PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966)**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2023.

⁵⁹CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 54.

⁶⁰BURITY, Valéria Torres Amaral. **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas [livro eletrônico]**: enunciados jurídicos - Brasília, DF FIAN Brasil: O Direito Achado na Rua, 2021. PDF

No entanto, se faz necessário questionar como pensar a soberania alimentar, considerando que

Atualmente, este regime caracteriza-se pelo poder de monopólio exercido por grandes corporações transnacionais que atuam na produção, processamento e comercialização de alimentos, bem como na produção de insumos químicos e biotecnológicos e ainda na oferta de financiamento para o setor. Por isso alguns autores chamam de Regime Alimentar Corporativo. Em outras palavras, as grandes corporações dominam cadeias inteiras relacionadas aos alimentos e, em muitos casos, possuem braços em setores outros, como mineração, ou farmacêutico.⁶¹

Por tudo isso, interessa a este trabalho como o direito internacional e interesses globais determinam as políticas federais de enfrentamento à fome no Brasil.

⁶¹CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023. p. 128

3 DIREITO À ALIMENTAÇÃO: FUNDAMENTOS INTERNACIONAIS E INTERNOS

Neste capítulo, nos dedicamos a um breve estudo dos documentos internacionais mais significativos no que se refere ao reconhecimento do direito à alimentação no contexto internacional e nacional.

3.1 Documentos Internacionais que versam sobre o Direito à Alimentação

Após a Segunda Guerra Mundial, o debate acerca do direito à alimentação ganhou força. Os horrores perpetrados durante a Guerra marcaram significativamente a mentalidade da época, demonstrando o que o ser humano é capaz na corrida pela dominação e poder. O saldo da Guerra é um cenário de miséria e destruição, sobretudo, aos países vencidos, se é que é possível se falar em vencedores num contexto marcado por tamanha perda humana.

Por outro lado, os interesses econômicos figuram enquanto pauta do dia, um verdadeiro entrave para que houvesse a constitucionalização pelos Estados e reconhecimento pelo direito internacional da relevância jurídica de tutelar este direito:

Ao lado dos preconceitos morais, **os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalhavam para escamotear o fenômeno da fome do panorama espiritual moderno.** É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos — dirigidos e estimulados dentro dos seus interesses econômicos — e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública⁶². (grifou-se).

É nesse contexto que, em 1948, há a promulgação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, oportunidade em que a alimentação foi estabelecida enquanto um direito básico do ser humano, caminhando no sentido de contornar o caráter puramente mercantil do alimento:

Art. 25 **Todo homem tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive, alimentação,** vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁶³ (grifou-se).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) se apresenta enquanto um grande marco histórico para o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, da justiça e da paz no mundo, bem como, impõe aos Estados-Membros o compromisso de cooperar com as atividades

⁶² CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço.** 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984. p 30

⁶³ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 26 jan. 2023.

das Nações Unidas para a promoção dos direitos e liberdades nela insculpidos, tornando estes direitos exigíveis pelo cidadão. No entanto, não se pode olvidar que “os direitos sociais não são criados espontaneamente à revelia da história. A declaração de direitos sociais comporta processos históricos de lutas, contradições e conflitos pela manutenção da vida, sobretudo da classe explorada pelo capital”.⁶⁴

Acerca da natureza dos direitos humanos, a Declaração de Viena determinou que:

Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.⁶⁵ (grifou-se)

Em 1966, através da promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ficou consignado que:

Art. 11

§ 1º - Os Estados-partes no presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive, à alimentação**, vestuário e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre convencimento;

§ 2º - Os Estados-partes no presente pacto, **reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. **Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios** pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

2. **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais** em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios⁶⁶. [...] (grifou-se).

⁶⁴ SANTOS, José Elson da Silva dos. S237. **PAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições**. José Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. 120 p. 30cm. Dissertação (Mestrado – Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) - Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020. p. 71.

⁶⁵ DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em 24 març. 2023.

⁶⁶ PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Chehab, ao tratar a respeito dos mecanismos de implementação do direito à alimentação, discorre a respeito da centralidade do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos pelo fato de que estes, junto ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ocupariam a posição de predecessores do direito à alimentação:

[...] em razão de [este] ter conferido especial importância ao direito à vida, na medida em que estabeleceu em seu art. 6º –, que “O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.”⁶⁷

Por sua vez, o Comentário Geral nº 12⁶⁸, elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) para nortear os países, ressaltou a necessidade de que os países compreendessem a real dimensão do direito à alimentação. Este não deveria ter seu conteúdo restringido a um pacote mínimo de calorias, considerando sua relação intrínseca com a dignidade da pessoa humana, bem como, o fato de que este é condição para o exercício de outros direitos humanos:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. **O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo**, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. **O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva**. No entanto, **os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome**, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres naturais ou não.

[...] **o direito a uma alimentação adequada está inseparavelmente vinculado à dignidade inerente da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos** consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos. É também inseparável da justiça social, pois requer a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas, no plano nacional e internacional, orientadas no sentido da erradicação da pobreza e satisfação de todos os direitos humanos por todos. (grifou-se).

Nesse sentido, o Comentário Geral nº 12 também atesta a obrigatoriedade aos Estados parte de promover e proteger o direito à alimentação, bem como, destrincha o que, em essência, deve ser buscado e os objetivos da proteção:

[...] 15. **O direito à alimentação adequada, como qualquer outro direito humano, impõe três tipos ou níveis de obrigações aos Estados parte**. As obrigações de **respeitar, proteger e satisfazer** o direito. Por seu turno, a obrigação de satisfazer incorpora tanto uma obrigação de facilitar como uma obrigação de prover. Originalmente, estes três níveis de obrigações foram propostos da seguinte forma: respeitar, proteger e assistir/realizar. (vide “ Right to adequate food as a human right, Study Series No.1, 1989 (United Nations publication, Sales No.E.89.XIV

⁶⁷ CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 54.

⁶⁸ ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 12: O direito humano à alimentação adequada**. Genebra, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em 31 jan. 2023.

2.) O nível intermediário, “facilitar”, foi proposto como uma categoria do Comitê, mas este decidiu manter os três níveis de obrigações. A obrigação de **respeitar** o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de **proteger** requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. A obrigação de **satisfazer (facilitar)** significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas.⁶⁹.

O Comentário Geral nº 12, demonstra o interesse e preocupação internacional no tratamento da fome no mundo, de modo que os Estados deveriam implementar ações a fim de garantir, progressivamente, o acesso e meios de aquisição ao alimento, atrelado aos valores inerentes à dignidade da pessoa humana e demais direitos humanos.

3.2 Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Direito à Alimentação

Conforme Chehab⁷⁰, com o objetivo de que houvesse o devido monitoramento internacional, bem como, ações para a promoção do direito à alimentação adequada, foi inaugurada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a qual se propunha a atuar como um fórum neutro para intermediar o debate acerca das políticas de erradicação da fome.

A autora discorre que a doutrina majoritária entende que o direito à alimentação adequada se inicia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948), por formalizar os direitos ali consagrados. Todavia, no que diz respeito à noção de universalização da oferta e distribuição de alimentos será com a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por seu de seu tratado que mais especificamente contribuirá para o avanço desse direito:

[...] a DUDH foi de significativa importância para a alimentação adequada no mundo, na medida em que a formalizou como direito e universalizou a obrigatoriedade de sua observância, todavia, **defende-se que a FAO foi a genuína precursora das discussões outrora sedimentadas**, considerando, inclusive, o delineamento de seus

⁶⁹ PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

⁷⁰ CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 25.

objetivos e ações, precedentes e assemelhadas às propostas pela Declaração da ONU.⁷¹ (grifou-se).

A FAO é a agência das Nações Unidas responsável internacional em direcionar esforços a fim de erradicar a fome, bem como, atingir a segurança alimentar para todos, de modo que seja possível o acesso regular a alimentos suficientes e de boa qualidade para uma vida saudável, integrada por 195 membros (dentre os quais, o Brasil, bem como, outros 193 países e a União Europeia), com atuação em mais de 130 países em todo o mundo⁷².

A criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) ocorreu em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, tendo entrado em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico internacional, nesta mesma data. No entanto, a aprovação da sua Constituição ocorreu em 23 de julho de 1964, através do Decreto Legislativo nº 21. Em 2012, o Decreto nº 7.752, de 14 de junho de 2012 promulgou a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, incluindo as atualizações por emendas realizadas até novembro de 1955.⁷³

Em seu preâmbulo, a Carta de Constituição da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) diz que:

As Nações que aceitam esta Constituição, decididas a promover o bem estar geral pelo estímulo a medidas individuais e coletivas com o propósito de:

- Elevar os níveis de nutrição e padrões de vida dos povos sob suas respectivas jurisdições;
 - Aumentar a eficiência da produção e distribuição de todos os produtos alimentícios e agrícolas;
 - Melhorar a condição das populações rurais; e
 - Contribuir, assim, para a expansão da economia mundial;
- resolvem, por meio desta, criar a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, adiante denominada “Organização”, por intermédio da qual os Membros informarão, uns aos outros, sobre as medidas tomadas e o progresso alcançado nos campos de atividade acima enunciados⁷⁴.

A respeito das funções da organização, sua constituição incluiu responsabilidades relacionadas à nutrição, alimentação e agricultura. Entre essas responsabilidades, a organização irá coletar, analisar e disseminar informações relevantes, incluindo pesquisas científicas,

⁷¹ CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro**/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 53.

⁷² FAO. **Acerca de la FAO**. Disponível em: <https://www.fao.org/about/es/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

⁷³ BRASIL. **Decreto nº 7.752**, de 14 de junho de 2012. Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7752.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

⁷⁴ BRASIL. **Decreto nº 7.752**, de 14 de junho de 2012. Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7752.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

tecnológicas, sociais e econômicas. Também irá promover iniciativas nacionais e internacionais para melhorar o ensino e a administração em nutrição e agricultura, bem como a conservação de recursos naturais e aprimoramento dos métodos de produção e comercialização de produtos agrícolas.

A organização fornecerá assistência técnica aos governos e organizará missões para ajudá-los a cumprir as recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura e desta Constituição, além de tomar medidas necessárias para alcançar seus objetivos.⁷⁵

A criação da FAO é resultado de uma preocupação, a nível internacional, com a alimentação e com a responsabilidade do Estado em possibilitar aos seus cidadãos meios de obtenção de alimento. Alguns fatores contextuais relacionados a seu surgimento podem ser apontados, a exemplo das descobertas no campo da nutrição, a crise financeira dos anos de 1930, o colapso da antiga Liga das Nações, bem como, a Segunda Guerra Mundial e os desafios decorrentes dela.

Deste modo, sua criação e agenda de prioridades, inseridas nos influxos internacionais da realidade imposta também pela Guerra Fria e a reconstrução europeia no Pós-Guerra, terá como cerne o desenvolvimento das nações tidas como pobres e atrasadas, com a adoção de medidas de doação de alimentos e transferência de conhecimento científico a fim de desenvolver a prestação de assistência técnica.⁷⁶

Ela conta com personalidade jurídica, o que implica dizer que é um sujeito do direito internacional que pode realizar atos jurídicos, a exemplo de recomendações, acordos e resoluções⁷⁷. Nesse sentido,

[...] mesmo sendo independente, **ao pugnar por uma ligação formal com a ONU**, por meio dos artigos 57 e 63 da Carta de São Francisco, **a FAO atraiu a**

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 7.752**, de 14 de junho de 2012. Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7752.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

⁷⁶ BIZZO, Maria Letícia Galluzzi. **Agências internacionais e agenda local: atores e idéias na interlocução entre nutrição e país (1932-1964)**. Maria Letícia Galluzzi Bizzo. – Rio de Janeiro : s.n., 2012. 399 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2012. Bibliografia: f. 366-377. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17762/118.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 24 mar. 2023, p. 110.

⁷⁷ CARNAÚBA, Tatianna Gomes Voronkoff. **A Nova Ordem Alimentar e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura como Instrumento Mantenedor da Desigualdade**. Orientadora: Nome Alessandra Marchioni. 2012. 111. Trabalho de conclusão de curso – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2012. p. 50.

responsabilidade de desenvolver funções técnicas específicas, as quais não seriam concluídas pela ONU em si.

Outrossim, por meio de cooperação e supervisão da ONU, a FAO colaboraria para o resguardo da produção e disponibilização de bens alimentares para além de uma retórica voltada estritamente ao desenvolvimento econômico dos países, colaborando para a perfectibilização da humanização do direito ao alimento. Afinal, a própria construção da ONU já trazia em si uma mudança de paradigma do direito internacional, já que um de seus eixos centrais é a própria proteção da pessoa humana à nível internacional.⁷⁸ (grifou-se).

No entanto, não se pode perder de vista que outros atores internacionais desempenharam/desempenham especial relevância para o ordenamento das relações internacionais, à serviço do capitalismo global, de modo a recair sobre a agência especializada algumas intenções inerentes à estas outras instituições:

[...] é interessante notar que, se nas próprias instituições internacionais havia muito dinheiro americano injetado, em alguns momentos, certos aspectos das ‘identidades institucionais’ se confundiam, como atesta esta afirmativa de um analista da época: “o presente estado de coisas, no qual os programas da ONU são seriamente ofuscados pelo que os EUA estão fazendo, não é saudável para as Nações Unidas e, portanto, para os EUA” (BINGHAM, 1954, p. 192). [...] **Na prática, os EUA foram o principal patrocinador da FAO no período estudado, e exerceram uma influência na agência.**⁷⁹ (grifou-se).

A cooperação é a base das atividades desempenhadas pela FAO, expressa por meio de relações que são estabelecidas, vale lembrar, de modo não vinculante, considerando que o Estado parte tem a opção de participar, não participar, aceitar ou não aceitar as recomendações feitas pela agência. No entanto,

A cooperação internacional intermediada pela FAO, apesar de não criar obrigações aos Estados-membros, é capaz de criar constrangimentos, no sentido que os fóruns internacionais podem servir para geração de consensos, como dissemos, em torno de temáticas definidas, propiciando barganhas em negociações políticas induzindo os países quanto a adoção das medidas recomendadas pela organização.⁸⁰ (grifou-se)

No que se refere à estrutura da organização, está se assemelha a outros órgãos da ONU: o órgão diretor é a Conferência, a qual é constituída pelos Estados Membros da agência. A Conferência conta com reuniões bienais a fim de revisar suas atividades, bem como, realizar a aprovação do programa de trabalho e orçamento do biênio. O Conselho, por sua vez, é o órgão

⁷⁸ SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A construção do Direito Humano ao Alimento no plano internacional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 11, n. 1. p.550-569, 2021. 55

⁷⁹ BIZZO, Maria Letícia Galluzzi. **Agências internacionais e agenda local: atores e idéias na interlocução entre nutrição e país (1932-1964)**. Maria Letícia Galluzzi Bizzo. – Rio de Janeiro : s.n., 2012. 399 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2012. Bibliografia: f. 366-377. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17762/118.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 24 mar. 2023 p. 103.

⁸⁰ BIZZO, apud, SANTOS, Jose Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições.** / Jose Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. Dissertação (Mestrado – Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) -- Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020.

permanente, responsável por comandar os trabalhos da organização, conta com o auxílio de outras Comissões e é responsável por realizar a prestação de contas à Conferência.⁸¹

O atual Diretor-Geral da FAO é Dr. Qu Dongyu, eleito em 2019, e disputa a reeleição nas eleições previstas para ocorrer durante a 43ª Sessão da Conferência da FAO, a realizar-se em Roma, no mês de julho de 2023.⁸²

Para monitorar a fome e a insegurança alimentar no mundo, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) utiliza o Indicador de Prevalência da Subalimentação, o qual tem seus resultados divulgados “anualmente na publicação ‘*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*’, desde 1999”.⁸³ Ele baseia-se na proporção da população que não consome uma quantidade adequada de calorias diárias, o que indica uma subalimentação crônica. Para isso, a FAO usa dados de produção de alimentos, exportações, importações e desperdício para calcular as calorias disponíveis em cada país para determinar a prevalência da subalimentação. No entanto, essa medida não permite identificar as pessoas afetadas e onde elas vivem. O indicador da FAO fornece apenas uma medida proporcional da privação de alimentos em relação à população total dos países. Outro aspecto do indicador que é criticado se refere ao fato de que este mede apenas o aspecto biológico da fome e não considera deficiências em micronutrientes. A medida também não consegue captar fomes de curta duração desencadeadas por alta nos preços ou causas emergenciais, limitações as quais a FAO reconhece a existência⁸⁴.

No Brasil, foi adotada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para averiguar a insegurança alimentar das famílias. A EBIA foi desenvolvida por cinco instituições de pesquisa brasileiras, que desenvolveram uma escala própria e adequada à realidade do país para medir a segurança alimentar e nutricional da população. Para isso, eles adaptaram a

⁸¹ BRASIL. **Decreto nº 7.752**, de 14 de junho de 2012. Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7752.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

⁸²BRASIL. **APOIO** do Brasil à reeleição do Diretor-Geral da FAO, Qu Dongyu. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/apoio-do-brasil-a-reeleicao-do-diretor-geral-da-fao-qu-dongyu#:~:text=Qu%20Dongyu%20foi%20eleito%20para. Acesso em: 28 fev. 2023.

⁸³ SANTOS, Jose Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições**. / Jose Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. Dissertação (Mestrado – Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) -- Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020.

⁸⁴ SANTOS, Jose Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições**. / Jose Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. Dissertação (Mestrado – Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) -- Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020.

metodologia da escala americana com 18 itens e utilizaram abordagens qualitativas e quantitativas na validação de um questionário especialmente criado para uso no Brasil.⁸⁵

A EBIA é composta por um conjunto de perguntas que avaliam diferentes aspectos da insegurança alimentar, permitindo classificar as famílias em quatro níveis de segurança alimentar: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave. Essas medidas são importantes para monitorar a situação alimentar e nutricional das populações em diferentes contextos e subsidiar a adoção de políticas públicas mais efetivas para combater a fome e a insegurança alimentar, medindo diretamente a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no domicílio.⁸⁶

O Indicador de Prevalência da Subalimentação permite comparar a prevalência da subalimentação em diferentes países e regiões, considerando-se as ressalvas mencionadas, enquanto a EBIA permite avaliar a situação da insegurança alimentar em nível familiar e identificar as principais causas e fatores associados a esse problema.

3.2.1 FAO e a Cooperação no Brasil

Para a efetiva compreensão acerca das ações desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no Brasil, é preciso observar que após a Segunda Guerra Mundial, a assistência técnica vivenciava um processo de expansão global, sendo entendida como a ‘salvação’ dos países mais empobrecidos, em que haveria a respectiva transferência de conhecimento e tecnologia para promover o crescimento econômico dessas nações através da produção agrícola de alimentos.⁸⁷

A atuação da FAO no Brasil iniciou em 1949. O fato da agência atuar no país desde tão cedo após sua criação já denota a busca do Brasil por figurar no plano internacional enquanto uma nação em desenvolvimento, dotada de capacidade e interesse de se moldar às necessidades

⁸⁵ BRASIL. ESTUDO Técnico No. 01/2014 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em 8 fev. 2023.

⁸⁶ BRASIL. ESTUDO Técnico No. 01/2014 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em 8 fev. 2023.

⁸⁷ BIZZO, Maria Letícia Galluzzi. **Agências internacionais e agenda local: atores e idéias na interlocução entre nutrição e país (1932-1964)**. Maria Letícia Galluzzi Bizzo. – Rio de Janeiro: s.n., 2012. 399 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2012. Bibliografia: f. 366-377. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17762/118.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 8 fev. 2023.

do mercado global. Inclusive, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, no art. artigo 4º, inciso IX, determinou-se que “a República Federativa do Brasil se rege nas suas relações internacionais”, entre outros, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”⁸⁸, seguindo em sentido semelhante, considerando que o legislador pátrio continuou tecendo aspectos modernizantes no direito interno, de modo a facilitar a inclusão do país no mercado internacional.

No campo teórico brasileiro, merece destaque o papel desempenhado pelo pesquisador Josué de Castro, por seu trabalho e participação ativa na discussão no tocante à participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, o que lhe confere o título de uma das maiores referências no país no que se refere aos estudos acerca da fome, especialmente nos livros “Geografia da Fome” (1946) e “Geopolítica da Fome” (1951).

No Brasil a FAO apoiou a implementação do Programa Fome Zero (PFZ) - que será tratado de forma específica no terceiro capítulo -, o qual apresentava metas e objetivos que se alinhavam com os da Cúpula Mundial de Alimentação, bem como, com a abordagem trazida pelos dois níveis do Programa antifome da FAO. O PFZ (2003) contou com o apoio de três projetos para que pudesse ser implementado, quais sejam: TCP/BRA/2904 – “Capacidade de construção para melhorar a segurança alimentar da população rural pobre no Nordeste”; TCP/BRA/2905 – “Ajustes nos projetos financiados internacionalmente para apoiar os Programas Fome Zero”; TCP/BRA/2906 – “Apoio a Execução Inicial do Programa Fome Zero”.⁸⁹

No entanto, a história da atuação da agência no país inclui apoio a outros projetos de fundamental importância para que o país pudesse ampliar a sua atuação no combate à fome,

Quadro 1- Projetos da FAO no Brasil, período de 1990 a 2023

Projetos de Segurança Alimentar/Redução da Pobreza e Desenvolvimento Rural	
UTF/BRA/040/BRA - Organização Produtiva das Comunidades Pobres – PRODUZIR	1994-2009
UTF/BRA/040/BRA - Organização Produtiva das Comunidades Pobres – PRODUZIR – Módulo AMAZÔNIA	1995-2009

⁸⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

⁸⁹ BRASIL. **FAO** no Brasil: Memória de Cooperação Técnica. Disponível em: https://arca.furg.br/images/stories/producao/educando_com_a_horta_escolar_fao.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

UTF/BRA/057/BRA – Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar no Brasil	2002-2008
UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e Alcance do Resultados do Programa Fome Zero	2004-2009
UTF/BRA/067/BRA – Formação de Alimentação Escolar com Conselheiros e Agentes Associados para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	2005-2009
GDCP/BRA/001/ITA – Apoio ao Programa Fome Zero no Controle da Água, na área de Dois Irmãos, Brasil	2005-2008
GDCP/BRA/002/ITA – Tecnologias para Melhoria da Segurança Alimentar em hortas de distritos selecionados da cidade de Teresina, no Estado do Piauí	2005-2008
TCP/BRA/3101 – Apoio Metodológico e de Capacitação para o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e para o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF	2006-2008
UTF/BRA/083/BRA - Nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade	17/12/2010 a 30/08/2022
UTF/BRA/084/BRA - Por um Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	20/12/2011 a 31/12/2022
UTF/BRA/085/BRA - Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	10/12/2013 a 09/12/2022
UTF/BRA/087/BRA - Promoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional	08/08/2018 a 07/08/2022
UTF/BRA/089/BRA - Consolidação da organização produtiva e socioeconômica da agricultura familiar no Brasil	30/11/2020 a 31/10/2023
TCP/BRA/3802 - Fortalecimento da resiliência das populações rurais através da promoção de circuitos curtos não-agrícolas no pós-pandemia da COVID-19	01/12/2021 a 28/02/2023

Fonte: DALMAZ, HIDALGO e NUNES (2018)⁹⁰ e FAO (2023).⁹¹

⁹⁰ SANTOS, D. et al. Educação em **Revista|Belo Horizonte**|n.34|e177436|2018 EDUR • Educação em Revista. v. 34, p. 177436, 2018.

⁹¹ ONU. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação**: Lista de projetos | FAO no Brasil | Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/lista-de-projetos/pt/>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

Segundo Bizzo⁹², a assistência técnica prestada pela agência se configura enquanto expressão internacional ligada ao desenvolvimento, resumida em: a assistência técnica pela FAO integrava, originalmente, um movimento à nível global, com caracteres que expressavam alterações nas políticas internacionais no contexto da Guerra Fria, o que em certa medida, permanece até hoje; a assistência técnica constitui-se em uma alternativa, dotada de componentes estrangeiros, para resolver questões no plano interno previamente discutidas no aprovadas, administrativo e político; a FAO constrói-se conforme um conjunto de conhecimentos, marcados pela novidade, do qual integra também o conhecimento produzido a nível local; a assistência técnica prestada pela FAO mantém relação com a produtividade e o mercado; revelou-se que a assistência técnica prestada apresenta baixo grau de resolutividade, considerando que houve pouco impacto sobre os problemas que a agência se propunha a ajudar a solucionar.

Apesar das limitações, é necessário reconhecer os esforços da FAO no sentido de construir estratégias para a erradicação da fome, tanto no Brasil, quanto em outros Estados, mas com a compreensão de que não se trata de uma benesse: estes esforços são inseridos numa lógica permeada por contradições e estruturados de modo a, primordialmente, gerar consenso, promover a acumulação de capital, bem como, reprimir qualquer movimento que ameace esse processo de exploração.

3.3 O Direito à Alimentação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo direitos e garantias que inauguraram o campo democrático no Brasil, após longos anos de ditadura militar. E, nesse contexto, é necessário pontuar que, embora sejam inegáveis os avanços trazidos pelo texto constitucional no que concerne aos direitos humanos de uma forma geral, o texto original da Constituição Federal de 1988 não incluiu expressamente a alimentação enquanto direito social, o que ocorreu apenas com a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que incluiu o direito à alimentação no art. 6º da Constituição, que passou a ter a seguinte redação:

⁹² BIZZO, Maria Letícia Galluzzi. **Agências internacionais e agenda local: atores e idéias na interlocução entre nutrição e país (1932-1964)**. Maria Letícia Galluzzi Bizzo. – Rio de Janeiro: s.n., 2012. 399 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2012. Bibliografia: f. 366-377. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17762/118.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição⁹³. (grifou-se).

O cenário que antecede a constitucionalização do direito à alimentação no Brasil inclui, desde a década de 1990, intensas lutas sociais contra a fome e a desnutrição, debates em entidades internacionais e audiências públicas. Os movimentos da sociedade civil, como a Ação Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, comandada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), apesar do grande apelo à caridade, foram fundamentais para pressionar o Estado a enfrentar esse grave problema social.

Nesse contexto, foi o senador Antonio Carlos Valadares que propôs a PEC n. 47, que mais tarde se tornou EC nº 64, com o objetivo de incluir o direito à alimentação como direito social na Constituição brasileira:

Em sua Justificação, o nobre Autor alega que o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1993, enriquecendo a Carta dos Direitos Humanos de 1948, colocando em primeiro lugar, entre os direitos do cidadão, a alimentação. Alega, também, que o Brasil manifestou-se oficialmente, na ONU, favorável à inclusão da alimentação como direito social do cidadão. Propõe, por meio da PEC, cuja numeração no Senado Federal 2 corresponde à de nº 21, de 2001, assegurar aos segmentos vulneráveis da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que combatam a fome e a miséria, de forma a permitir a cada brasileiro usufruir de uma alimentação adequada.⁹⁴

Em sua essência, a medida tinha por objetivo garantir que a segurança alimentar e nutricional fosse compreendida e consolidada como política de Estado: a garantia desse direito não poderia ter seu conteúdo descontinuado ou prejudicado em decorrência de alterações no quadro do governo.

A inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal reafirma o compromisso com os tratados internacionais de direitos humanos e assinala o caminho a ser seguido no sentido de que o país estabeleça uma rede de proteção social que inclua a alimentação adequada como direito fundamental. Há de se observar que o reconhecimento pelo direito internacional e pela Constituição brasileira da relevância e centralidade de que se afirme que a todo ser humano deve ser garantido o alimento está essencialmente marcado pelas relações de poder e a forma como a sociedade se organiza para produzir e distribuir suas

⁹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁹⁴ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposições legislativas. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47**, de 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=Tramitacao-PEC%2047/2003. Acesso em: 11 abr. 2.023.

riquezas: relaciona-se ao movimento produzido no campo do direito internacional de estruturação e exigibilidade dos direitos humanos, seguindo a marcha da uniformização do desenvolvimento do mercado global, ao passo em que também se apresenta enquanto uma resposta do Estado às lutas sociais.

3.3.1 Leis Federais e a Garantia ao Direito à Alimentação

Em se tratando de um direito fundamental, essencial ao exercício da dignidade da pessoa humana, compele ao Estado e à sociedade garantir que esse bem jurídico seja efetivado: não é uma faculdade do Estado brasileiro desenvolver políticas de combate à fome, e o seu não cumprimento afronta à Constituição. Nesse sentido, faz-se uma breve reconstrução de momentos importantes na história da política de segurança alimentar no Brasil.

No quadro abaixo, foram listados os principais marcos da luta contra a fome no Brasil, do período de 2003 a 2014. A escolha desse marco temporal interessa a este estudo porque o ponto de partida adotado pelo trabalho como um todo foi a instituição do Programa Fome Zero no Brasil, considerando os resultados alcançados no âmbito nacional, que elevou o país ao patamar de referência mundial no enfrentamento à fome, com a saída do Brasil do mapa da fome da Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas em 2014⁹⁵. Nos anos seguintes, contudo, observou-se um declínio nos bons resultados alcançados. Assim, a apresentação a seguir terá o objetivo de descrever de maneira sucinta o conteúdo e o objetivo de cada programa, considerando que, no capítulo 3, algumas dessas políticas/programas serão analisados de maneira mais aprofundada.

Quadro 2- Marcos da Luta contra a Fome no Brasil

Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, pela lei de 10.683 de 2003	2003
Criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), através da lei 10.696 de 2003 (substituído pela Lei 14.284, de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil);	2003

⁹⁵ FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO.

Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais, criado por meio da Portaria Interministerial nº 153, dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;	2003
Criação do Programa Bolsa Família, pela lei 10.836 de 2004 (extinto pela lei 14.284 de 2021, oportunidade em que foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil e recriado pela Medida Provisória nº 1.164/2023);	2004
Criação do Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS), através da Lei 10.869 de 2004 (atualmente chamado de Ministério da Cidadania);	2004
Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Lei nº 11.346 de 2006 (Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN);	2006

Fonte: Hirai⁹⁶ e Site do Planalto⁹⁷.

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi criado através da Lei 10.683/2003. O art. 26 da referida lei arrola os objetivos a serem perseguidos pelo Ministro de Estado:

- I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional; (Revogado pela Lei nº 10.869, de 2004)
- II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (Revogado pela Lei nº 10.869, de 2004)
- III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição; (Revogado pela Lei nº 10.869, de 2004)
- IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (Revogado pela Lei nº 10.869, de 2004)⁹⁸.

⁹⁶ HIRAI, Wanda Griep. **Segurança alimentar em tempos de (in) sustentabilidades produzidas** / Wanda Griep Hirai, 2009. 161 f. p. 160.

⁹⁷ BRASIL. **Planalto**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 1 jul. 2023

⁹⁸ BRASIL. **LEI Nº 13.502**, DE 1º DE novembro DE 2017. Estabelece A Organização Básica dos Órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; Altera A Lei Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga A Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e A Medida Provisória Nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.pBRASIL>. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 09 fev.

A criação do Ministério resultou em ganhos significativos no âmbito nacional no combate à fome no país, com a implantação do Programa Fome Zero, que se configurou como um conjunto de medidas que fazem parte da construção do acesso efetivo aos alimentos adequados para pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Bolsa Família, entre outros, criados no âmbito do Ministério⁹⁹. Atualmente, o Ministério não integra a estrutura do Governo Federal como órgão independente e suas atribuições foram absorvidas por secretarias e órgãos federais¹⁰⁰.

Em 2003, também foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 2º O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. [...] ¹⁰¹

Assim, o objetivo principal foi promover o acesso aos alimentos e incentivar a agricultura familiar. Para isso, o Governo Federal previu a compra direta de alimentos produzidos no âmbito da agricultura familiar e a doação à população em situação de insegurança alimentar.¹⁰²

O Programa Bolsa Família, por sua vez, foi criado pela Lei 10.696 de 2003 (extinto pela Lei 14.284 de 2021, oportunidade em que foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil e recriado pela Medida Provisória nº 1.164/2023) e “é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de

⁹⁹EBC. **CONHEÇA** as ações previstas no Programa Fome Zero. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-02/conheca-aco-es-previstas-no-programa-fome-zero>. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹⁰⁰BRASIL. **LEI Nº 13.502**, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017. Estabelece A Organização Básica dos Órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; Altera A Lei Nº 13.334, de 13 de Setembro de 2016; e Revoga A Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, e A Medida Provisória Nº 768, de 2 de Fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 09 fev.

¹⁰¹BRASIL. **Proposições**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁰²BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 2 de Julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm>. Acesso em: 09 fev. 2023.

pobreza e de extrema pobreza”.¹⁰³ O Programa visa garantir o direito humano à alimentação adequada e promover a segurança alimentar e nutricional. Além disso, busca promover o acesso aos serviços públicos básicos, como educação, saúde e assistência social, incentiva a frequência escolar e o acompanhamento da saúde, a fim de melhorar as condições de vida e diminuir a vulnerabilidade das famílias atendidas.

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa de Cisternas), foi criado em 2003, por meio de uma ação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Posteriormente, em 2013, foi criada a Lei nº 12.873 para regulamentar e fortalecer o programa.¹⁰⁴ O programa apóia a construção de cisternas para captação de água da chuva em regiões com baixo índice pluviométrico, onde a falta de água é uma das principais dificuldades enfrentadas pela população. O Programa também visa promover outras tecnologias sociais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas, além de estimular a participação da sociedade civil na implementação das ações. As cisternas construídas pelo Programa são destinadas ao consumo humano e animal, ajudando a diminuir a dependência de fontes inadequadas de água e a fortalecer a agricultura familiar.

Por sua vez, o Ministério do Desenvolvimento Social no Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004, por meio da Lei 10.869, com o objetivo de formular e coordenar a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social, erradicação da pobreza, combate à fome e promoção da cidadania. Outro objetivo do Ministério foi articular e integrar as ações de diferentes setores do governo e da sociedade civil, a fim de melhorar as condições de vida da população brasileira em situação de vulnerabilidade social¹⁰⁵. O Ministério foi extinto em 2019, por meio da Medida Provisória 870 (convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019) e suas atribuições foram transferidas para o Ministério da Cidadania.

¹⁰³ BRASIL. **Bolsa Família — Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20111013063157/http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹⁰⁴ BRASIL. **Programa Cisternas**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acesso em 10 abri. 2023.

¹⁰⁵ BRASIL. **LEI Nº 10.869, DE 13 DE MAIO DE 2004**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.869%2C%20DE%2013%20DE%20MAIO%20DE%202004.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.683,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 10 abri. 2023.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346 de 2006, estabeleceu o direito humano à alimentação adequada como prioridade das políticas públicas, atuando por meio de ações intersetoriais que promovam o acesso à alimentação de qualidade e à saúde nutricional. O art. 2º prevê que:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Por meio da LOSAN, foram estabelecidas as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o acesso regular e permanente à alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Além disso, a Lei determina a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, e prevê a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável por coordenar e avaliar a Política Nacional de Segurança do Sistema. Alimentação e Nutrição (SISAN)¹⁰⁶.

3.3.2 ADPF 831

Em 2021 o Partido dos Trabalhadores (PT) propôs a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 831, com pedido de liminar, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de que houvesse o afastamento da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 (que limitou os gastos públicos durante o período de 20 anos), bem como, houvesse a imposição de que o Governo Federal investisse em medidas efetivas de enfrentamento à fome no país¹⁰⁷.

Inicialmente, houve a distribuição por dependência da referida ação à Ministra Rosa Weber, pelo fato de que está consta como relatora de outras ações que, em seu conteúdo, também questionam a EC 95/2016, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5633.¹⁰⁸ O pedido de liminar tinha por objetivo a suspensão imediata dos efeitos da EC 95/2016,

¹⁰⁶BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015>. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁰⁷BRASIL. STF- **Processo nº 0052494-15.2021.1.00.0000**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>. Acesso em: 10 abri. 2023.

¹⁰⁸BRASIL. STF- **Processo nº 0052494-15.2021.1.00.0000**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346231318&ext=.pdf>. Acesso em: 10 abri. 2023.

até que o STF julgasse em definitivo acerca da constitucionalidade da emenda, no entanto, este foi negado.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) está prevista no art. 102 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...] § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Nesse contexto, a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999¹⁰⁹ fixou a forma pela qual seria apreciada a ADPF: o art. 1º da Lei nº 9.822 prevê que o objeto da ação é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. O parágrafo único dispõe que também é cabível a ADPF em se tratando de relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. Os legitimados para a propositura da ADPF, são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, CF)¹¹⁰.

Paulo Roberto de Figueiredo Dantas discorre da seguinte maneira acerca do assunto:

– A arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos da Lei 9.882/1999, é cabível em **3 (três) hipóteses**: (a) para evitar lesão a preceito fundamental por ato do poder público; (b) para reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Estado; e (c) quando houver relevante controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

– Temos, na hipótese do caput do artigo 1º da lei, a denominada arguição de descumprimento de preceito fundamental autônoma, que poderá ser preventiva ou repressiva, conforme se destine, respectivamente, a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público. Na segunda hipótese, temos a denominada arguição de descumprimento de preceito fundamental por equiparação, também denominada incidental.

– Trata-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental de uma ação constitucional integrante do sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade. Não se destina, contudo, à proteção de toda e qualquer norma constitucional, mas apenas daquelas que podem ser consideradas como preceitos fundamentais.¹¹¹¹² (grifou-se).

¹⁰⁹ BRASIL. **LEI nº 9.882**, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹¹⁰ Quais sejam, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹¹¹ DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional** [recurso eletrônico] / Paulo Roberto de Figueiredo Dantas. - 6. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. 880 p.; ePUB. p. 415.

¹¹² Cabe observar o que preceitua o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 que “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Nesse sentido, Sarlet relembra que a ADPF se submete à regra da subsidiariedade, de modo que a utilização da referida ação está condicionada à inexistência de outro meio capaz de sanar a lesividade em questão. SARLET, Ingo

O respeito do contexto social em que se insere a propositura da ADPF 831, é marcado por níveis elevados de desigualdade social e degradação das condições de existência da população, que aprofundou o quadro de insegurança alimentar no país: em 2021, dados apresentados no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, produzido Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), demonstravam que 19 milhões de brasileiros(as) tiveram que conviver e enfrentar a fome¹¹³. Em 2022, 33 milhões de pessoas estavam em condição de insegurança alimentar grave no Brasil¹¹⁴, o que equivale a aproximadamente 15,5% da população do país, conforme é possível observar no quadro abaixo:

Quadro 3 – Distribuição de Percentual de Domicílios por Condição de Segurança Alimentar e n ° de Moradores

Distribuição percentual de domicílios por condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar e número dos moradores por estas condições. Brasil e localização dos domicílios (urbana e rural). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.								
Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA)								
Brasil e localização dos domicílios	Domicílios (%)				Moradores (por mil habitantes)			
	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave
	2021/2022				2021/2022			
Brasil	41,3	28,0	15,2	15,5	88.160	59.667	32.387	33.103
Urbano	42,2	27,9	14,9	15,0	77.158	51.031	27.212	27.405
Rural	36,2	28,3	16,9	18,6	11.032	8.635	5.165	5.681

Fonte: Rede PENSSAN (2022).

Wolfgang. **Curso de direito constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. P. 415.

¹¹³ Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2021.

¹¹⁴ II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

Diante desse cenário, é dever do Estado brasileiro promover o acesso do povo ao alimento, considerando os diversos compromissos assumidos no âmbito nacional, através das legislações internas, bem como, os compromissos assumidos no âmbito internacional.

A realidade fática demonstra a ocorrência de um processo de desmonte do quadro proteção social no contexto brasileiro, o qual estava em curso desde 1990, o que é trazido na fundamentação da ADPF 831. Sobre este ponto em específico, de acordo com o relatório “Situação dos direitos humanos no Brasil”, fruto do trabalho realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos após missão no país em 2018:

[...] uma área que suscita preocupação da CIDH envolve os direitos sociais, econômicos e culturais que, no contexto da crise econômica vivenciada no país desde 2015, vem sendo impactadas por medidas de austeridade fiscal. A esse respeito, a Comissão destaca a Emenda Constitucional Nº. 95, conhecida como “PEC do teto de gastos”, a qual vem impondo cortes severos e sucessivos no orçamento em setores como saúde, educação e combate à fome e à pobreza. A CIDH compreende a eventual necessidade de ajustes nas contas públicas, mas reitera que tais processos devem buscar preservar essas áreas, sob o risco de penalizar justamente os grupos expostos à situação de vulnerabilidade.

A fome no Brasil, embora tenha se agravado devido à Covid-19, mantém relação direta com a redução dos direitos sociais, afetados pelas medidas de austeridade fiscal desde 2015. Nesse sentido, a EC 95/2016 se insere no contexto brasileiro como uma medida que fragiliza as políticas sociais voltadas para o combate à fome. Por isso, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista na art. 102, § 1º, da CF/88 e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, é a ação destinada a enfrentar a questão.

No caso em comento, verifica-se a existência dos requisitos legais para a admissibilidade da ADPF, considerando que há lesão ou ameaça de lesão de um preceito fundamental, causada por ato do Poder Público, e a inexistência de outro instrumento capaz de remediar esse dano ou ameaça (subsidiariedade).

Em nota técnica publicada pela DPU¹¹⁵, com o objetivo de subsidiar a atuação como *amicus curiae* na ADPF 831, a instituição corroborou com os pedidos formulados na ação.

Verifica-se que o agravamento da fome no Brasil está diretamente relacionado a falhas, omissões e recuos nas políticas públicas de combate à pobreza e garantia do direito à alimentação adequada, tais como os graves problemas atuais na implementação do Programa

¹¹⁵ BRASIL. DPU- Nota Técnica nº 3/2022: fornecer subsídios à atuação como *amicus curiae* na ADPF 831 em tramite perante o Supremo Tribunal Federal, cujo objeto volta-se ao questionamento das ações e omissões do poder público federal no agravamento da fome no Brasil. Brasília, 2022. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-3-2022-fornecer-subsidios-a-atuacao-como-amicus-curiae-na-adpf-831-em-tramite-perante-o-supremo-tribunal-federal-cujo-objeto-volta-se-ao-questionamento-das-acoese-omissoes-do-poder/>. Acesso em: 12 abri. 2023.

Bolsa Família, e a redução radical dos gastos em programas como os Cisternas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os quais serão abordados de maneira mais aprofundada no capítulo seguinte.

A drástica redução das despesas com essas políticas públicas deve ser compreendida não apenas enquanto uma insensibilidade social dos últimos governantes e aplicação indiscriminada do teto de investimento público imposto pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional n.º 109/2021: nas palavras de Oliveira¹¹⁶, vivenciamos uma “disputa pelos sentidos da sociedade”. É necessário observar que essas medidas integram um projeto societário, excludente, que objetiva reduzir a atuação do Estado na proteção dos direitos sociais.

¹¹⁶ YASBEK, Maria Carmelita. "O Programa Fome Zero e a construção de uma nova política de segurança alimentar e nutricional no Brasil." São Paulo em Perspectiva, vol. 18, no. 2, 2004, p. 106.

4 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO A FOME NO BRASIL: PROGRAMA FOME ZERO A 2022

Diversas foram as lutas sociais para o enfrentamento da fome no Brasil. Contudo, alguns movimentos da sociedade civil faziam um apelo que não ultrapassava o nível da caridade. A resistência conservadora da elite brasileira impedia avanços, inclusive, no nível da retórica do discurso que compunham essas abordagens de luta contra a fome. Apesar de eventuais limitações, essas estratégias introduziram “ao debate a necessidade de ações estruturais tendo como base a noção de direito como forma de garanti-las”¹¹⁷.

Nesse contexto, o Programa Fome Zero foi proposto em 2003 durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva enquanto uma alternativa para encarar o problema da fome e pobreza no Brasil, de modo a construir uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. O Programa previa o combate à fome e suas causas estruturais, obteve bons resultados e, anos depois, uma tendência de desmonte de suas políticas. Antes de adentrar na estrutura do Programa e o atual quadro de proteção social contra a fome, é necessário fazer uma breve incursão acerca do contexto histórico nacional em que se insere a sua ascensão como política de Estado e as estratégias anteriormente construídas de enfrentamento à fome.

4.1 Breve Histórico do Programa Fome Zero

Inicialmente, no contexto da redemocratização do país, com a ampliação dos espaços participativos de discussão acerca da fome no Brasil, tem-se a implantação do Programa de Abastecimento Popular – PAP, que organizou o “Dia D do abastecimento”, através do qual participantes de organizações populares elaboraram uma série de reivindicações em torno da política econômica, salarial, política agrária, dentre outras pautas¹¹⁸.

Também durante a chamada “Nova República”, na gestão do presidente Sarney, houve a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e criação do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC, que operava através da distribuição de cupons para que as pessoas atendidas adquirissem leite no comércio local, o qual foi

¹¹⁷ SANTOS, José Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições.** / José Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. p. 67.

¹¹⁸ ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome. p. 30.

amplamente criticado em decorrência de seu caráter essencialmente clientelista e o desvio dos cupons para outras finalidades.¹¹⁹

Ao tratar acerca dos avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil, Peliano descreve que:

Na cena final dos anos oitenta, o governo federal operava 12 programas de alimentação e nutrição que juntos gastaram mais de U\$ 1 bilhão, em 1989. Durante a década, os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. **Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento, ou racionalização da intervenção estatal.** Por exemplo, chegaram a coexistir 4 programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, que absorviam 2/3 dos recursos financeiros. Várias comissões foram criadas para discutir os programas de alimentação e nutrição em curso e sempre chegavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas, unificar as ações e os recursos, de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar sua eficiência e eficácia; privilegiar o grupo materno-infantil, associando a distribuição de alimentos às ações de saúde; e, concentrar o atendimento na Região Nordeste. Essas recomendações não foram acatadas e a cena final mostrava uma total confusão administrativa e um alerta de que 31% das crianças brasileiras menores de cinco anos ainda apresentavam desnutrição, sendo que 5% sofriam de desnutrição moderada ou grave.¹²⁰

No que se refere ao contexto das políticas sociais brasileiras no cenário político da década de 90 e anos 2000, Yasbek o retrata como sendo permeado por uma abordagem da pobreza e desigualdade social como questões a serem encaradas pela filantropia e solidariedade social. Para a autora, este tratamento relaciona-se à reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado, através da implementação do que ela chama de “reversão política neoliberal, caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos trabalhistas e sociais legais, pela erosão das políticas de proteção social e por mudanças no ideário político que conferia um caráter público à demanda por direitos”.¹²¹

O olhar para a fome e a pobreza como um fenômeno natural, impossível de ser evitado, cai em um fatalismo que afasta a responsabilidade estatal em cumprir seu papel de regulador social e esconde que a pobreza no mundo globalizado é, na verdade, produto direto das empresas e institucionais globais:

[...] Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parciais, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações da pobreza, enquanto estruturalmente se

¹¹⁹ MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero).** Segurança Alimentar e Nutricional, v. 22, n. 2, p. 692, 28 dez. 2015. p. 698.

¹²⁰ ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome. p. 30.

¹²¹ YASBEK, Maria Carmelita. **"O Programa Fome Zero e a construção de uma nova política de segurança alimentar e nutricional no Brasil."** São Paulo em Perspectiva, vol. 18, no. 2, 2004.

cria a pobreza ao nível do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais.¹²²

Ainda de acordo com Yasbek, embora a Constituição Federal tenha apresentado um viés responsabilizador do Estado no que se refere à Seguridade Social e políticas públicas, por outro, o período seguinte à sua promulgação apresenta retração dos investimentos públicos nessas áreas, ajustes econômicos com vistas à adequação do país à nova ordem capitalista internacional:

A articulação: trabalho, direitos e proteção social pública que configurou os padrões de regulação sócio estatal do *Welfare State*, cuja institucionalidade sequer alcançamos, está em crise. Crise que expressa o aprofundamento da cisão entre o econômico e o social, instala desregulações públicas, reitera as desigualdades, confronta práticas igualitárias e constrói uma forma despolitizada de abordagem da questão social fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos diferentes interesses em jogo nas relações Estado/Sociedade.¹²³ (grifou-se).

De fato, essa cisão entre o econômico e o social forjada pelas diversas reformas liberais da década de 90 se constituíram enquanto entraves para a fruição dos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988, aprofundando as desigualdades sociais no cenário nacional:

[...] A Constituição assegurou direitos individuais e sociais sem garantias, que foram sendo pouco a pouco derogados. **Os setores conservadores organizados em lobbies foram capazes de frear mudanças com a implantação de reformas de corte social-liberal** (no programa de privatizações, na reforma de direitos sociais, na abertura comercial, na política financeira-fiscal). Em suma, os Governos Collor, Itamar e FHC nos anos 90, ao aceitarem as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, redesenharam o perfil do Estado brasileiro. É também importante ressaltar que, já nos anos 80, se iniciou a expansão das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que assumiram maior importância a partir dos anos 90, constituindo-se em importante mecanismo de articulação da sociedade civil.¹²⁴

De acordo com Peliano, durante o Governo Collor, muitos programas de alimentação e nutrição no Brasil foram extintos. Em 1992, o IPEA¹²⁵ publicou uma análise dos programas que destacava a desnutrição enquanto indicador de uma situação de pobreza mais ampla: era necessário compreender a distribuição de renda como uma medida a complementar outras políticas, como o acesso a serviços básicos de saúde, educação, habitação, dentre outros¹²⁶.

¹²² SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 73.

¹²³ YASBEK, Maria Carmelita. **"O Programa Fome Zero e a construção de uma nova política de segurança alimentar e nutricional no Brasil."** São Paulo em Perspectiva, vol. 18, no. 2, 2004. p. 104.

¹²⁴ FERREIRA, Pacheco Filho C; WINCLER, C. R. (2004). **Programa Fome Zero: assistencialismo ou emancipação?** Texto para Discussão, (1072). Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/209>. Acesso em: 14 abri. 2023.

¹²⁵ PELIANO, Anna Maria. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil.** Texto para Discussão nº 253. Brasília: IPEA, abril de 1992. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1543/1/td_0253.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023. p. 33.

¹²⁶ ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome. p. 32.

Após o impeachment de Collor, o governo Itamar Franco adotou uma nova postura na questão da alimentação e nutrição, com a criação de um grupo para redesenhar o Programa do Leite delineado no governo Sarney e a descentralização da merenda escolar em convênio com a Frente de Prefeitos¹²⁷. Outros instrumentos que se constituíram enquanto marco da segurança alimentar desse período foram o “Plano de Combate à Fome e à Miséria” e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)¹²⁸.

Concomitante a isso, o movimento da sociedade civil pela “Ética na Política” havia centralizado o combate à fome e à miséria como pauta de luta nacional e o governo paralelo do PT lançava a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A união de forças acerca do tema sensibilizou o país, de modo que se estrutura a elaboração do Mapa da Fome: o resultado do Boletim Informativo do IPEA denunciava que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil¹²⁹. Peliano aponta que alguns programas de renda mínima e de transferência de renda surgiram localmente na década de 1990, mas foi apenas em 2001 que dois programas nacionais de grande alcance foram criados: o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o enfrentamento à fome não foi inserido na agenda de prioridades em seu primeiro mandato. Em 2001, antes das eleições, FHC criou alguns programas nacionais de transferência de renda¹³⁰. No mais, durante seu governo, houve a extinção do CONSEA e do Plano de Combate à Fome e Miséria, ao passo em que instituiu o Programa Comunidade Solidária, o qual foi alvo de fortes críticas, pelo caráter clientelista¹³¹.

Em 2001, o lançamento do Projeto Fome Zero, produzido pelo Instituto Cidadania, reuniu esforços a nível nacional, para enfrentar o problema da fome no Brasil através da proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional:

Os resultados obtidos foram surpreendentes: há no nosso país, pelo menos 9,3 milhões de famílias – 44 milhões de pessoas – que ganham menos de um dólar por dia. Esse é o valor da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial e que tem por base a renda

¹²⁷ ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome. p. 32.

¹²⁸ MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero)**. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 22, n. 2, p. 692, 28 dez. 2015. p. 700.

¹²⁹ PELIANO, Anna Maria. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil**. Texto para Discussão nº 253. Brasília: IPEA, abril de 1992. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1543/1/td_0253.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

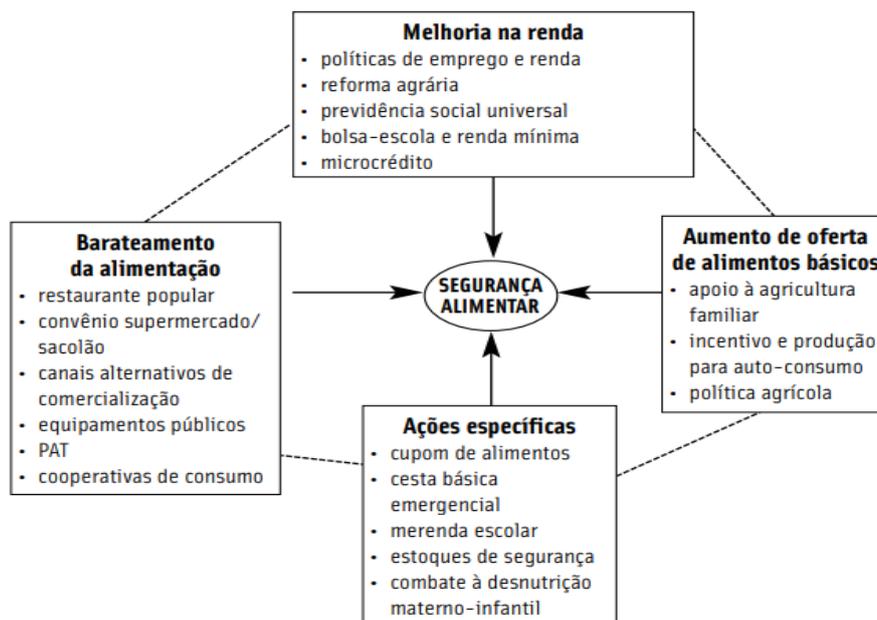
¹³⁰ SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação**. 2005. p. 1822.

¹³¹ MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero)**. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 22, n. 2, p. 692, 28 dez. 2015. p. 700.

per capita dos pobres que vivem nos países mais pobres da África. A maioria das famílias muito pobres brasileiras vive nas pequenas e médias cidades do interior (4,3 milhões de famílias ou 20 milhões de pessoas) e nas regiões metropolitanas (2 milhões de famílias ou 9 milhões de pessoas). A pobreza atinge ainda quase 3 milhões de famílias rurais (15 milhões de pessoas). Mesmo a região Sudeste, a mais desenvolvida do país, abriga uma grande massa de pobres (2,6 milhões de famílias ou 11,5 milhões de pessoas). E o pior é que a pobreza vem crescendo exatamente nas regiões metropolitanas, especialmente na de São Paulo, onde se concentra a riqueza do país. A conclusão é que a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim, o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. [...] ¹³²

O Projeto apontava a necessidade da conjugação de políticas estruturais e intervenções emergenciais para encarar o problema da fome. O ponto de partida era a concepção de que era necessário garantir a cada brasileiro o alimento suficiente para atender às suas necessidades básicas e esta seria a condição para que fosse possível alcançar a cidadania.

Quadro 4- Principais Políticas delineadas no Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania (2001) ¹³³

Em 2003, quando o Presidente Lula assumiu o governo, foi implementado o Programa Fome Zero que, neste momento, passa de um projeto para se constituir enquanto estratégia

¹³² INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil.** Brasília, 2001. p. 8.

¹³³ INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil.** Brasília, 2001. p. 11.

estatal, focada em promover a segurança alimentar, através da ação conjunta do governo federal, municipal e estadual.

4.2 Programa Fome Zero: Uma Rede de Políticas Públicas

Para encarar o cenário de pobreza e a exclusão social que integrava a realidade brasileira do início dos anos 2000, foram adotadas estratégias pelo novo governo com o objetivo de implementar uma nova política alimentar no Brasil. Esta, incluía seis linhas centrais de atuação governamental, as quais, se constituíam na transferência de renda, compras públicas de alimentos, programas de apoio às populações em situação de pobreza e extrema pobreza, participação popular na formulação das políticas públicas, articulação territorial e consolidação institucional dessas estratégias¹³⁴. Nesse sentido, o Programa Fome Zero instituiu uma rede de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da desigualdade social no país:

As ações de combate à fome [...] se estruturaram primeiramente como um programa – o Programa Fome Zero, sob coordenação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Em seguida, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Grupo de Trabalho Fome Zero, integrando iniciativas de 16 ministérios. Progressivamente configurou-se a estratégia Fome Zero, ganhando mais foco e, ao mesmo tempo, ampliando seu escopo de atuação.¹³⁵

Quadro 5- Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero

¹³⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>. Acesso em: 14 abr. 2023.

¹³⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Fome Zero: Uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.



Fonte: Instituto Cidadania (2001)¹³⁶.

A respeito do significado da ascensão do Presidente Lula, Chehab:

Quando da ascensão do Presidente Lula, em 2003, a alimentação adequada retornou à pauta de discussão, agora como direito a ser implementado pelo Estado”. Além disso, naquele mesmo ano, a temática destacou-se na agenda política do Poder Executivo, passando a ser prevista uma dotação específica e a criação de um aparato administrativo em seu favor: o Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS). Mais que uma burocracia especializada, este Ministério significou a ampliação da relevância e da estrutura para a implementação da alimentação adequada no Brasil, especialmente para a região Nordeste, tendo envolvido diversos setores do governo, de modo a suplantar a vinculação histórica apenas com as áreas de agricultura e assistência, alcançando, também, as pastas da saúde, do planejamento e do desenvolvimento.¹³⁷

Diversas mudanças na área da segurança alimentar foram implementadas a partir da criação do Programa Fome Zero em 2003, a exemplo da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), lançamento de Planos nacionais de segurança

¹³⁶ INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero:** Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil. Brasília, 2001. p. 12.

¹³⁷ CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro/** Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab. - 2009. 131 f. p. 70.

alimentar e nutricional (SAN) e uma série de conferências nacionais para discutir a respeito dos rumos a serem seguidos pelo Brasil na construção e efetivação do direito à alimentação.

O principal Programa desenvolvido nesse período foi o Bolsa Família, criado através da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para garantir o acesso à alimentação adequada, o qual é resultado da ampliação e aprimoramento de outros programas sociais:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.¹³⁸

O art. 2º da Lei arrola os beneficiários do programa, que eram famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. As regras aplicáveis ao Programa de transferência de renda tinham valores que variavam de acordo com as regulamentações de cada benefício.

Os eixos de atuação do Programa podem ser resumidos em

- Transferência direta de renda às famílias, que permite o alívio imediato da situação de pobreza;
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza;
- Coordenação com outras ações e com outros programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza.¹³⁹

De acordo com informações do Governo Federal, o Programa Bolsa Família, articulado com outros programas de transferência de renda contribuiu para a queda da desigualdade social no país: entre 2001 a 2011, estima-se uma diminuição de 15% a 20% na desigualdade de renda domiciliar por pessoa. Em 2011, foi lançado Brasil Sem Miséria (BSM), durante o governo da Presidente Dilma Rousseff, oportunidade em que houve a ampliação do Bolsa Família:

Resultado: na primeira década de existência do Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza. Deste total, 22 milhões superaram a

¹³⁸ BRASIL. Lei No. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Planalto.gov.br. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

¹³⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

miséria após a implantação do Brasil Sem Miséria. Na Educação, o Bolsa Família ajuda a manter os alunos na escola e a corrigir a trajetória desses estudantes. As taxas de abandono, tanto no ensino fundamental quanto no médio, durante o período do Programa eram menores entre alunos beneficiários do PBF do que entre os demais alunos da rede pública. Além disso, as taxas de aprovação, que no início do ensino fundamental são um pouco mais baixas entre os estudantes do Bolsa Família, se invertem no ensino médio. Ou seja, mais jovens do PBF são aprovados, o que dá a eles oportunidades de um futuro melhor. Na Saúde, pesquisa em quase 3 mil municípios mostra que o Bolsa Família é um dos principais fatores que influenciam na redução da mortalidade infantil.¹⁴⁰ (grifou-se)

Outra estratégia de grande destaque foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (substituído pela Lei 14.284, de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil):

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.¹⁴¹

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destinava-se a incentivar a agricultura familiar, a fim de promover o acesso à alimentação de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, integrando a política nacional de SAN na construção de um sistema agroalimentar que seja pautado na:

1. Produção e consumo de alimentos saudáveis e diversificados, melhorando a dieta e fortalecendo a cultura alimentar local e regional;
2. Fortalecimento de circuitos curtos de comercialização e abastecimento, que dentre outras vantagens, produzam impactos diretos na qualidade dos alimentos fornecidos, na diminuição de custos com o transporte e conseqüentemente no preço final dos produtos;
3. Fortalecimento e aquecimento da economia local, uma vez que os recursos investidos na compra dos alimentos dos agricultores familiares permanecem no município e são imediatamente reinvestidos no consumo de outros bens e serviços da própria comunidade;
4. Estabelecimento de outras relações sociais e culturais entre os produtores e consumidores de alimentos, recriando e fortalecendo laços que ultrapassam as relações comerciais;
5. Empoderamento e fortalecimento dos agricultores familiares e suas organizações que passam a ser atores importantes na garantia do direito humano à alimentação adequada da população brasileira contribuindo, sobremaneira, para a produção soberana de alimentos.¹⁴²

¹⁴⁰ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha Bolsa Família.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

¹⁴¹ BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, cria cargos em comissão e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

¹⁴² BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social. (2004).** Fome Zero, vol. 3. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol3.pdf>. Acesso em 14 abr. 2023. p. 208.

Em 2014, a quarta edição de “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo” - (SOFI 2014), elaborada em conjunto pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Alimentar Mundial (PAM), anunciava a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, com a redução do número de pessoas que passavam fome¹⁴³.

Esses resultados foram possíveis através de um conjunto de ações, sobretudo, a instituição do Programa Fome Zero e a rede de políticas sociais que ele estabeleceu, os quais contribuíram no enfrentamento da fome e extrema pobreza no país, através de um olhar jurídico e atuação da sociedade civil, e conferiu ao país o status de referência mundial no combate à fome:

Entre 2000–02 e 2004–06, a taxa de desnutrição no Brasil caiu pela metade, de 10,7% para menos de 5%. O Fome Zero foi o primeiro passo para traduzir em ação a decisão de acabar com a fome e introduziu uma nova abordagem para o país que colocou a segurança alimentar e nutricional e a inclusão social no centro da agenda do governo, ao mesmo tempo em que articula políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas. Ao longo dos anos, esta abordagem ganhou impulso através do fortalecimento do quadro jurídico para a segurança alimentar e nutricional, [...] da formulação ao monitoramento e do nível nacional ao local, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A redução bem sucedida da fome e da pobreza extrema nas áreas rurais e urbanas resultou desse conjunto bem coordenado de políticas lideradas pelo governo com forte engajamento da sociedade civil, e não de uma ação única e isolada.

[...] O programa Fome Zero compreendeu um conjunto integrado de ações em 19 ministérios e aplicou uma abordagem dupla que vincula a proteção social às políticas de promoção da igualdade de renda, emprego, produção agrícola familiar e nutrição, políticas econômicas e proteção social.¹⁴⁴ (tradução livre e grifos da autora).¹⁴⁵

A edição do SOFI 2014 demonstrou, também, que o Brasil alcançou não apenas a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no que se refere a redução da população que passa fome, como também, conseguiu reduzir o número de pessoas que passa fome pela metade, o que constitui a meta de maior rigor da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) – *World Food Summit* (WFS). Isso foi possível porque

O desenho institucional do PFZ [Programa Fome Zero] foi elaborado contando com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil e de governos estaduais e municipais, que resultaram na Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Entre as principais alterações institucionais estão: i) a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; ii) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e iii) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à

¹⁴³ FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition.** Rome, FAO.

¹⁴⁴ ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome. p. 23.

¹⁴⁵ FAO, IFAD and WFP. 2014. **The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition.** Rome, FAO. p. 23.

Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (Takagi, 2010).

O desenho operacional das ações a serem empreendidas pelo PFZ partiu do seguinte diagnóstico da realidade brasileira àquela época: i) a insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade); ii) a diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; e iii) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência (Fonseca e Monteiro, 2010).¹⁴⁶

Contudo, a desarticulação a partir de 2016 dessas políticas públicas, atrelado à crises financeira, sanitária, e de governabilidade vivenciada nos anos seguintes resultou na reversão do quadro de proteção social até então registrado.

Essa desestruturação está intrinsecamente relacionada com a negligência do Estado em adotar uma postura que priorize as camadas mais pobres da sociedade. Assim, a insegurança alimentar grave aumentou de 3,9 milhões entre 2014 e 2016 para 15,4 milhões entre 2019 e 2021 no Brasil¹⁴⁷. Em números, atualmente, ao menos 33 milhões de brasileiros enfrentaram a fome em seu aspecto mais acentuado¹⁴⁸.

Por tudo isso, é necessário observar se as metas do Programa atreladas à políticas estruturais foram cumpridas, bem como, voltar nossos olhares sobre a verificação da (in)suficiência do Programa Fome Zero no direcionamento adequado ao trato da insegurança alimentar no Brasil.

4.3 Desmonte da Rede de Segurança Alimentar no Brasil

Maluf, coordenador da Rede PENSSAN, aponta que embora a pandemia da Covid-19 tenha aprofundado o quadro de Insegurança Alimentar (IA) no Brasil, havia em curso um processo mais antigo de degradação das condições de existência de parte da população brasileira, bem como, aumento expressivo nos níveis de desigualdade social, relacionados à medidas de contenção fiscal adotadas pelo Brasil desde 2014, as quais impactam diretamente a política de SAN. Igualmente, o descontrole da pandemia tornou o Brasil o epicentro da Covid-

¹⁴⁶ PEREIRA, S. 953 A **Trajatória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional**: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em 07 fev. 2023, p. 32.

¹⁴⁷ ONU. **NUMERO de pessoas afetadas pela fome sobe para 828 milhões em 2021** | As Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/189062-numero-de-pessoas-afetadas-pela-fome-sobe-para-828-milhoes-em-2021>. Acesso em 01 fev. 2023.

¹⁴⁸ PENSANN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. p. 18.

19, que somou-se ao colapso do sistema de saúde e à ausência de uma política econômica e social comprometida com a reversão desses marcadores¹⁴⁹.

A respeito da tendência de desmonte da rede de segurança alimentar institucionalizada através do Programa Fome Zero, Beghin, por sua vez, relaciona à chegada da extrema direita ao poder, através do impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Para a autora, esse fato pode ser considerado o início da desestruturação das políticas públicas de combate à fome no Brasil:

[...] Michel Temer, que assumiu a Presidência da República em 2016, nomeou Osmar Terra para o MDS, que veio a ser uma das principais vozes do negacionismo da gestão Bolsonaro. Na ocasião, deu-se início ao processo de desmonte da institucionalidade construída nos governos anteriores para a promoção do direito humano à alimentação adequada e da SAN.

O primeiro passo foi dado com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar.

[...] A política fiscal contracionista decorreu da implementação de uma agenda econômica ultraliberal associada à aprovação da EC no 95/2016 pelo Congresso Nacional, conhecida como Teto de Gastos, que congelou em termos reais os gastos públicos primários da União por vinte anos. Ainda que a gestão Temer não tenha extinguido as instâncias de participação social, foi progressivamente enfraquecendo esses espaços.

A combinação da crise econômica – o produto interno bruto (PIB) do Brasil acumulou queda superior a 7% no biênio 2015-2016 – com a diminuição da atuação do Estado resultou no aumento da miséria e da pobreza. De acordo com o Ipea, entre 2014 e 2019, a pobreza extrema aumentou quase 50%, passando de 4,5% em 2014 para 6,6% em 2019 (Souza, 2022).¹⁵⁰

Em 2016, o Presidente Michel Temer, por meio da Medida Provisória nº 726, Convertida na Lei nº 13.341, de 2016, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁵¹ (retomado em 2023)¹⁵². A medida foi duramente criticada por relegar ao segundo plano a atenção à agricultura familiar, fato que

[...] expressa desprezo pela pauta da reforma agrária, tema que, mais que agenda de política pública, representa demanda histórica legítima de homens e mulheres alijados e alijadas do direito humano de produzir e de trabalhar com dignidade. Representa a negação da função social da terra, prevista em nossa Constituição.

Significa, além disso, um olhar equivocado acerca do que deve ser o modelo de produção de alimentos do país, reproduzindo a lógica do grande capital, a qual é monocultura, exportadora e usurpadora de empregos e de direitos de trabalhadores e trabalhadoras do rural brasileiro, que é amplo, diversificado, plural e muito maior que

¹⁴⁹ PENSSAN. REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (rede PENSSAN). **VIGISAN**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. p. 13. Acesso em: 01 fev. 2023.

¹⁵⁰ BEGHIN, N. (COLABORADORA). **O Combate à fome de Vargas a Bolsonaro**. Disponível: <http://www.ipea.gov.br>, 2022. Acesso em: 16 abr. 2023.

¹⁵¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

¹⁵² BRASIL. **D11396**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11396.htm#art5. Acesso em: 16 abr. 2023.

o espaço que lhe querem reservar, seja na estrutura institucional do governo federal, seja na sociedade brasileira.¹⁵³

A extinção do Ministério refletiu no enfraquecimento das políticas voltadas à agricultura familiar de modo geral, considerando que este passou a exercer suas atividades num novo formato, enquanto uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD (em 2019, se tornou a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo lotada no Mapa), com orçamento reduzido. Essas alterações refletiram, também, no Programa de Aquisição de Alimentos e nas pautas relacionadas à SAN no Brasil¹⁵⁴.

Na sequência, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal¹⁵⁵, deflagrou o processo de retrocesso no campo dos direitos sociais, por meio da limitação dos investimentos públicos em áreas que atendem essencialmente populações em situação de pobreza. A aprovação ocorreu em um contexto de crise política e econômica, sem que houvesse, de fato, ampla discussão sobre seus impactos, que representou

[...] uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. O ataque também é à concepção neo-desenvolvimentista desse mesmo projeto constituinte, que reserva ao investimento público papel essencial ao estímulo do investimento privado e do crescimento do setor produtivo nacional, com o intuito de reduzir a dependência do país às potências estrangeiras hegemônicas.¹⁵⁶

De acordo com Beghin, o quadro piora com ascensão de Jair Bolsonaro ao poder em 2019: no primeiro dia de seu governo, é decretada a extinção do CONSEA, bem como, houve o desmonte da rede federal SAN:

[...] Sobraram algumas ações que, além de desconectadas de uma política nacional, tiveram seus *modus operandi* alterados ou enfraquecidos, comprometendo sua

¹⁵³ BRASIL. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Nota de repúdio à extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), [Brasília, DF], 2016. Disponível em: [¹⁵⁴ PERIN, G. et al. **A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS \(PAA\): A AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS \(PAA\): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS E DESAFIOS**. \[s.l.: s.n.\]. Disponível em: \[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf\]\(https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf\). Acesso em: 16 abr. 2023. p. 37.](https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1382-conselho-nota-de-repudio-mda#:~:text=A%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20MDA%20denota,e%20de%20trabalhar%20com%20di- gnidade. Acesso em: 16 abr. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁵⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

¹⁵⁶ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Direito da Cidade**, v.10, n.2, p. 729-743, 2018. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37047>. Acesso em: 16 abr. 2023.

efetividade. Assim, por exemplo, as verbas alocadas ao PNAE, ao PAA, à Política de Garantia de Preços Mínimos, ao Bolsa Família, entre outros, diminuíram em termos reais. Este último foi extinto e substituído pelo Auxílio Brasil, que entrou em operação no final de 2021.

É nesse contexto de desmonte que o Brasil é atingido pela pandemia do Sars-COV-2 em 2020. Assim, às medidas de austeridade soma-se uma grave crise econômica que se arrasta há tempos e que se aprofundou nos tempos da covid-19. A situação só não é pior em decorrência do Auxílio Emergencial, implementado em distintos períodos de 2020 e 2021, que resultou da pressão da sociedade civil organizada, chegando a beneficiar, no seu auge, entre março e agosto de 2020, mais de 60 milhões de pessoas (Inesc, 2021).

A prioridade do governo Bolsonaro foi o desmonte das políticas públicas de enfrentamento à fome, que não deixou de fora, inclusive, outro Programa relevante no combate à pobreza no país: o Programa Bolsa Família, contrariando o discurso insculpido durante as eleições presidenciais. Na verdade, as escolhas políticas de seu governo foram pautadas pela negação de que haveria fome no país.¹⁵⁷

Na contramão desse discurso, as desigualdades sociais, de raça e gênero se aprofundaram durante esse período, refletindo diretamente no acesso à alimentação pelas famílias brasileiras: estima-se que 33,1 milhões de pessoas não tenham acesso a alimentos, mais da metade da população do país – 125,2 milhões de pessoas – vivendo em vários graus de insegurança alimentar. Seis em cada dez famílias chefiadas por mulheres sofrem de insegurança alimentar, enquanto 65% das famílias chefiadas por pessoas declaradas pretas e pardas enfrentam restrições alimentares¹⁵⁸, uma realidade cruel, que denuncia a urgência da organização coletiva e ação política a fim de reconstruir as estratégias exitosas do passado na luta contra a fome.

¹⁵⁷ G1. **BOLSONARO** nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: “Não existe da forma como é falado”. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/08/26/ja-viu-alguem-pedindo-pao-na-porta-da-padaria-pergunta-bolsonaro-ao-falar-sobre-fome-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2023.

¹⁵⁸ PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN** : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022.

CONSIDERAÇÕES

Este estudo constatou que o cenário atual de fome no Brasil relaciona-se diretamente com a formação do país, com sua característica economia de tipo colonial, e o aspecto da dominação econômica externa a que o país estava submetido.

Destacou-se papel da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura no que diz respeito ao combate à fome no Brasil, que foi importante para a construção no país de uma concepção e tratamento da fome enquanto dever de intervenção por parte do Estado. Não se pode esquecer o papel essencial dos movimentos sociais para pressionar o debate acerca da necessidade de ações estruturais para enfrentar a fome.

A ação estatal a partir de 2003, através do Programa Fome Zero e a rede de políticas que este institui no trato à questão da segurança alimentar no Brasil, ainda que com limitações, atenuaram desigualdades historicamente perpetuadas. No entanto, o quadro observado atualmente é extremamente preocupante e demonstra um movimento de retrocesso no campo do direito à alimentação, desmonte da rede de segurança alimentar construída a partir de 2003, bem como, indica uma crise de efetividade das políticas públicas já existentes, através de escolhas legislativas, políticas e econômicas que privilegiam o processo de acumulação, valorizam aquilo que pode ser tornado uma mercadoria, relegando ao segundo plano o trato da questão alimentar e a atenção às populações em situação de pobreza, sob o patrocínio da extrema direita, nos moldes da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado.

Assim, há a urgência de (re)discutir o direito à alimentação, ainda que dentro dos limites e contradições do capitalismo, a partir de ideais que privilegiem a organização popular e pautem, verdadeiramente, a emancipação humana: tratar o alimento como mercadoria, a experiência tem demonstrado, apenas perpetua a miséria e a desigualdade social.

REFERENCIAS

- ABRAMOWAY, Ricardo. **O que é fome**. Editora Brasiliense S. A.:1ª edição 1983.
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista Nutricional**, Campinas, v. 22, n. 6, dec. 2009.
- AZEVEDO, D. C. DE. **Vamos, sim, falar da fome!** Revista Katálysis, v. 25, p. 488–497, 19 ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Gnzm5RSPrZRsnCypdhCxsNF/>. Acesso em: 08 fev. 2023.
- BAUMAN. Zygmunt, 1925- **Globalização: as conseqüências humanas / Zygmunt Bauman**; tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999 Tradução de: Globalization: the human consequences ISBN 85-7110-495-6. p. 80/81.
- BEGHIN, N. (COLABORADORA). **O Combate à fome de Vargas a Bolsonaro**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, 2022. Acesso em: 08 fev. 2023.
- BIZZO, apud, SANTOS, Jose Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: movimentos e contradições.** / Jose Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. Dissertação (Mestrado – Pós Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) -- Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.
- BRASIL. **APOIO** do Brasil à reeleição do Diretor-Geral da FAO, Qu Dongyu. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/apoio-do-brasil-a-reeleicao-do-diretor-geral-da-fao-qu-dongyu#:~:text=Qu%20Dongyu%20foi%20eleito%20para. Acesso em: 28 fev. 2023.
- BRASIL. **Bolsa Família — Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20111013063157/http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/877088-assassinatos-no-campo-subiram-75-em-2021-denuncia-pastoral-da-terra/>. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposições legislativas**. Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=Tramitacao-PEC%2047/2003. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. **Censo Agro 2017- IBGE**. Disponível em : <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8->

8.html#:~:text=O%20Censo%20Agro%202017%20contou,%C3%A1rea%20em%20todas%20as%20regi%C3%B5es. Acesso em: 8 fev. 2023

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.752, de 14 de junho de 2012. Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7752.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. DPU- Nota Técnica nº 3/2022: fornecer subsídios à atuação como amicus curiae na ADPF 831 em tramite perante o Supremo Tribunal Federal, cujo objeto volta-se ao questionamento das ações e omissões do poder público federal no agravamento da fome no Brasil. Brasília, 2022. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-3-2022-fornecer-subsidios-a-atuacao-como-amicus-curiae-na-adpf-831-em-tramite-perante-o-supremo-tribunal-federal-cujo-objeto-volta-se-ao-questionamento-das-acoes-e-omissoes-do-poder/>. Acesso em: 12 abri. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. ESTUDO Técnico No. 01/2014 Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em 8 fev. 2023.

BRASIL. FAO no Brasil: Memória de Cooperação Técnica. Disponível em: https://arca.furg.br/images/stories/producao/educando_com_a_horta_escolar_fao.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. INCRA. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br>. Acesso em: 8 fev. 2023

BRASIL. LEI Nº 13.502, DE 1º DE novembro DE 2017. Estabelece A Organização Básica dos Órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; Altera A Lei Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga A Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e A Medida Provisória Nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.696**, de 2 de Julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 10.869**, DE 13 DE MAIO DE 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.869%2C%20DE%2013%20DE%20MAIO%20DE%202004.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.683,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 10 abri. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.882**, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica da Segurança Alimentar**: promulgada em 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. In: Presidente da República. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 16 abr. 2023.

Brasília: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Planalto**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. **Programa Cisternas**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/aceso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acesso em 10 abri. 2023.

BRASIL. **Proposições**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **STF- Processo nº 0052494-15.2021.1.00.0000**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346231318&ext=.pdf>. Acesso em: 10 abri. 2023.

BRASIL. **Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. SENADO FEDERAL SECRETARIA-GERAL DA MESA. **Exposição do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, em reunião conjunta da CAE, CCJ e CAS**. Programa Fome Zero e atribuições do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome 1. Apresentação do Ministro. [s.l: s.n.]. Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/ap/AP_MinSegAlim.pdf. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Nota de repúdio à extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), [Brasília, DF], 2016. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1382-conselho-nota-de-repudio-mda#:~:text=A%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20MDA%20denota,e%20de%20trabalhar%20com%20dignidade>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.346**. LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 08 agost. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Planalto.gov.br. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Fome Zero: Uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2004). **Fome Zero**, vol. 3. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol3.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023, p. 208.

BURITY, Valeria Torres Amaral. **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas [livro eletrônico]** : enunciados jurídicos / organizadores Valéria Torres Amaral Burity...[et al.]. -- Brasília, DF FIAN Brasil : O Direito Achado na Rua, 2021. PDF

CAPARROS, Martins. **A Fome**. 1 ed. São Paulo: Betrand Brasil, 2016.

CARNAÚBA, Tatianna Gomes Voronkoff. **A Nova Ordem Alimentar e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura como Instrumento Mantenedor da Desigualdade**. Orientadora: Nome Alessandra Marchioni. 2012. 111. Trabalho de conclusão de curso – Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2012.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CATTANI, Antônio David. **As Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/mKs6Zb4KCmFZBC5dZ8KNHnw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mar. 2023.

CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro/ Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab**. - 2009. 131 f.

CIDH-COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **RELATORIO** sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em 08 fev. 2023.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de direito constitucional** [recurso eletrônico] / Paulo Roberto de Figueiredo Dantas. - 6. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. 880 p.; ePUB.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 24 març. 2023.

EBC. **CONHEÇA** as ações previstas no Programa Fome Zero. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-02/conheca-aco-es-previstas-no-programa-fome-zero>. Acesso em: 10 abr. 2023.

EMBRAPA. **BRASIL** pode superar a Índia em 2023 na produção de grãos. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/73611968/brasil-pode-superar-a-india-em-2023-na-producao-de-graos>. Acesso em: 28 març. 2023.

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

FAO. **Acerca de la FAO**. Disponível em: <https://www.fao.org/about/es/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

FILHO, C. Ferreira Pacheco; WINCKLER, C. R. (2004). **Programa Fome Zero: assistencialismo ou emancipação?** Texto para Discussão, (1072). Disponível em: <<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/209>>. Acesso em 14 de abril de 2023.

FIOCRUZ. **O PROBLEMA** da fome não esta na produção de alimentos. Disponível: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/entrevista/o-problema-da-fome-nao-esta-na-producao-de-alimentos#:~:text=O%20problema%20da%20fome%20no,ter%20acesso%20a%20esses%20alimentos>. Acesso em: 8 fev. 2023.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí; VIANA, Carlos Vinicius Afonso. **Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação – uma discussão necessária em tempos de pandemia.** Interface (Botucatu). Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/LPHP93S94TgNtKbGtRZtDcs/?lang=pt#:~:text=Quem%20inventou%20a%20fome%20s%C3%A3o%20os%20que%20comem%20*%20*%20Da%20obra,necess%C3%A1ria%20em%20tempos%20de%20pandemia. Acesso em: 8 fev. 2023.

GI. **BOLSONARO** nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: “Não existe da forma como é falado”. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/08/26/ja-viu-alguem-pedindo-pao-na-porta-da-padaria-pergunta-bolsonaro-ao-falar-sobre-fome-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2023.

HIRAI, Wanda Griep. **Segurança alimentar em tempos de (in) sustentabilidades** produzidas / Wanda Griep Hirai, 2009. 161 f. p. 160.

IBGE. **SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE VIDA.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil.** Brasília, 2001.

IPEA. **O QUE È? - Índice de Gini.** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 28 març. 2023.

JONAS, H. **O princípio responsabilidade:** Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006). CORREA, Leonardo (org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023.

LEAO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. : il. ISBN 978-85-63364-06-7.

MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero).** Segurança Alimentar e Nutricional, v. 22, n. 2, p. 692, 28 dez. 2015.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Direito da Cidade**, v.10, n.2, p. 729-743, 2018. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37047>. Acesso em: 16 abr. 2023.

MINAYO M. C. (Org.) **Raízes da Fome**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

OAS. **PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966)**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%20B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2023.

OECD/FAO/UNCDF (2016). **Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy**, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264257108-en>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 12: O direito humano à alimentação adequada**. Genebra, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ONU. **RELATORIO** Onu n.º globais de fome. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-numeros-globais-de-fome-subiram-para-cerca-de-828-milhoes-em-2021#:~:text=Fome%20uma%20sensa%C3%A7%C3%A3o%20desconfort%C3%A1vel%20ou,%C3%A9%20sin%C3%B4nimo%20de%20subalimenta%C3%A7%C3%A3o%20cr%C3%B4nica>. Acesso em: 08 fev. 2023.

ONU. **NÚMERO** de pessoas afetadas pela fome sobe para 828 milhões em 2021 | As Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/189062-numero-de-pessoas-afetadas-pela-fome-sobe-para-828-milhoes-em-2021>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ONU. **IGUALDADE** de Gênero. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 8 fev. 2023.

ONU. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação: Lista de projetos | FAO no Brasil | Food and Agriculture Organization of the United Nations**. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/lista-de-projetos/pt/>. Acesso em: 2 mar. 2023.

ONU. **RELATÓRIO** Mundo, comida e agricultura. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1636863/>. Acesso em: 28 mar. 2023, p. 4

ONU/FAO. **Declaração Mundial de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial**. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2022.

OXFAM. **PROPRIEDADES** agrícolas. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

PELIANO, Anna Maria. **Os programas de alimentação e nutrição para mães e crianças no Brasil.** Texto para Discussão nº 253. Brasília: IPEA, abril de 1992. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1543/1/td_0253.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2023.

PEREIRA, S. 953 **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional:** Projetos, Descontinuidades e Consolidação. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em 07 fev. 2023.

PERIN, G. et al. **A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA** [livro eletrônico]: AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS E DESAFIOS. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf. Acesso em: 16 abr. 2023.

PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise ; 1) PDF.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo:** colônia. entrevista Fernando Novais; posfácio Bernardo Ricupero. - 1ª ed. - São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

VALENTE, F.L.S. **Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação,** Roma, novembro 1996. In Valente, F.L.S, “Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas”. Cortez Editora, São Paulo, 2002.

SANTOS, D. et al. **Educação em Revista Belo Horizonte**|n.34|e177436|2018 EDUR • Educação em Revista. v. 34, p. 177436, 2018.

SANTOS, José Elson da Silva dos. **FAO, FOME E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL:** movimentos e contradições. / Jose Elson da Silva dos Santos; Orientadora Sônia Regina Nozabielli; – Santos, 2020. Dissertação (Mestrado – Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais) -- Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, 2020.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. **Programas de transferência de renda no Brasil:** um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A construção do Direito Humano ao Alimento no plano internacional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v. 11, n. 1. p.550-569, 2021.

VEIGA. Edson. **Brasil e EUA lideram retrocessos ambientais, aponta estudo que abrange mais de um século.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48463000#:~:text=%22Antes%20campe%C3%B5es%20em%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20global,AAAS%20na%20sigla%20em%20ingl%C3%AAs>. Acesso em: 11 abr. 2023.

YASBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero e a construção de uma nova política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.** " São Paulo em Perspectiva, vol. 18, no. 2, 2004.