



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS (FCS)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

MARLON HENRIQUE COSTA DE CASTRO

**Acesso à alimentação adequada e saudável no Brasil:**  
cenário entre o poder político e a pandemia de Covid-19

GOIÂNIA  
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

**Exemplos:** Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

#### 2. Nome completo do autor

**MARLON HENRIQUE COSTA DE CASTRO**

#### 3. Título do trabalho

ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL: cenário entre o poder político e a pandemia de Covid-19

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

**a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

**b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Marlon Henrique Costa De Castro**, **Discente**, em 02/04/2024, às 09:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Janine Helfst Leicht Collaco**, **Professora do Magistério Superior**, em 09/04/2024, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4484859** e o código CRC **D4769A3B**.

---

MARLON HENRIQUE COSTA DE CASTRO

**Acesso à alimentação adequada e saudável no Brasil:  
cenário entre o poder político e a pandemia de Covid-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social, na área de concentração Antropologia Social.

Orientadora: Professora Doutora Janine Helfst Leicht Collaço

Goiânia

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Castro, Marlon Henrique Costa de  
Acesso à alimentação adequada e saudável no Brasil [manuscrito]  
cenário entre o poder político e a pandemia de Covid-19 / Marlon  
Henrique Costa de Castro. - 2024.  
104 f.

Orientador: Prof. Janine Helfst Leicht Collaço.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em  
Antropologia Social, Goiânia, 2024.  
Bibliografia.  
Inclui fotografias.

1. Antropologia da alimentação. 2. Direito humano à alimentação  
adequada. 3. Necropolítica. 4. Covid-19. 5. Antropologia. I. Collaço,  
Janine Helfst Leicht, orient. II. Título.

CDU 572



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº 020/23-M da sessão de Defesa de Dissertação de **MARLON HENRIQUE COSTA DE CASTRO**, que lhe confere o título de Mestre em Antropologia Social, na área de concentração Antropologia Social.  
as

Aos quinze dias do mês de dezembro de 2023, às 14:30 horas, na sala AS-03 da Faculdade de Ciências Sociais, realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado de **MARLON HENRIQUE COSTA DE CASTRO**, intitulada *ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO BRASIL: cenário entre o poder político e a pandemia de Covid-19*. A Banca Examinadora foi composta pelos/as seguintes Professores/as Doutores/as: Janine Helfst Leicht Collaço (PPGAS/UFG - presidente da banca e orientadora); Joana Aparecida Fernandes Silva (membro interno - PPGAS/UFG) e Talita do Prado Barbosa Roim (membro externo - UNIFESP). O candidato apresentou seu trabalho, foi arguido pela Banca e respondeu às arguições. Ao final da arguição, a Banca Examinadora passou o julgamento em sessão reservada, pelo qual foi atribuído ao mestrando o seguinte resultado: **APROVADO** pelos/as seus/suas membros/as, com as modificações sugeridas pela banca na versão final. Reabertos os trabalhos, a presidente da banca proclamou os resultados e encerrou a sessão pública, da qual foi lavrada a presente ata, que vai assinada por ela e pelos/as demais integrantes da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Janine Helfst Leicht Collaço**, Professora do Magistério Superior, em 17/12/2023, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joana Aparecida Fernandes Silva**, Usuário Externo, em 05/04/2024, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suzane De Alencar Vieira**, Coordenadora de Pós-Graduação, em 11/04/2024, às 08:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4271981** e o código CRC **6798719C**.

Referência: Processo nº 23070.071024/2023-10

SEI nº 4271981

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho ao Grupo de Estudos em Consumo Cultura e Alimentação da Universidade Federal de Goiás, do qual faço parte desde 2018, e que me ajudou a formar o Antropólogo que sou hoje.

Dedico este trabalho à minha orientadora Professora Janine Collaço que me acolheu desde meus primeiros anos na academia, que escutou minhas angústias por vários anos, e que nunca desistiu de mim, até quando eu mesmo duvidava da minha capacidade.

Dedico este trabalho, finalmente, a todos brasileiros e brasileiras que foram assolados pela insegurança alimentar e fome durante a pandemia de COVID-19.

## **Agradecimentos**

Agradeço a minha orientadora, Professora Janine Collaço, pela admirável paciência que teve comigo durante todo o processo de escrita dessa dissertação.

Agradeço a meu namorado, João Pedro, e meus grandes amigos, Gabriel Francisco, Hellen Luise, Pricilla Machado e Berkysen Hakene, que me aturaram durante todo período de instabilidade emocional e psicológica que passei ao escrever essa dissertação.

Agradeço a minha colega de GECCA e amiga, Talita Roim, por todos os debates que me ajudaram a construir a discussão dessa dissertação.

Agradeço a minha família, que nunca duvidou da minha competência e sempre me apoiou, em todos os sentidos.

Agradeço a Faculdade de Ciências Sociais e a Universidade Federal de Goiás, onde passei os anos mais felizes, até então, da minha vida.

Agradeço a CAPES, pelo financiamento à minha pesquisa.

Por fim, agradeço a mim mesmo, por nunca ter desistido, apesar de tudo o que enfrentei nos últimos anos.

***“Is it a human trait or is it learned behaviour?  
Are you killing for yourself or killing for your saviour?”***

**MARINA DIAMANDIS**

**Resumo:**

CASTRO, Marlon. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E COVID-19 NO BRASIL: A vida e a morte como resultado político.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2023.

Antiga conhecida da população brasileira, a insegurança alimentar em seus diferentes níveis, volta a assolar a sociedade após anos de melhora nas políticas de acesso à alimentação adequada e saudável. Em meados de 2013, mas principalmente depois de 2019, quando um novo governo federal que exclui a fome de sua agenda política assume o poder, os níveis de Insegurança Alimentar voltam a crescer em todo território nacional. Através de uma recapitulação histórica e sociológica que alcance até o período de crise sanitária e pandemia de COVID-19, o trabalho nos guiará pelas atuações de órgãos e entidades internacionais e nacionais, bem como na implementação de políticas públicas que visam assegurar uma alimentação digna à população brasileira, e por muitas vezes falham. A partir de uma perspectiva antropológica, considerando os resultados apresentados pela pesquisa “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” publicada pela Rede PENSSAN em 2021, e da “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil” publicada pelo grupo de pesquisa *Food for Justice*, da *Freie Universität Berlin*, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade de Brasília, em 2021, analisaremos os impactos das decisões políticas tomadas antes e durante o período pandêmico - utilizaremos dos conceitos de biopoder e biopolítica para apontar de que forma o desejo e agir político é crucial para gerir a vida da população, e o modo pelo qual a falha também pode ser uma escolha e seus motivos - para compreender e traçar de que forma o poder sobre a vida se exerce através de outros meios que não o fazer morrer, aqui tratados como abandono político, de modo a entender quais mecanismos são responsáveis pelo exercício da Necropolítica. Por fim, o trabalho pretende a analisar a realidade em que se encontra o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil no período referente à pandemia de COVID-19 e apresentar qual o impacto do fazer político frente a essa questão, concluindo que, em alguns momentos, o esvaziamento de políticas públicas e a

negligência frente ao enfrentamento de problemas de grande impacto social podem partir de um lugar de controle político sobre a vida biológica da população.

Palavras-chave: Antropologia, Alimentação, Direito Humano à Alimentação Adequada, Segurança Alimentar, Soberania Alimentar, Biopolítica, Necropolítica, COVID-19.

**Abstract:**

CASTRO, Marlon. **HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND COVID-19 IN BRAZIL: life and death as a political result.** 2023. Thesis (Master Degree) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2023.

Long known to the Brazilian population, food insecurity at its different levels is once again plaguing society after years of improvements in policies for access to adequate and healthy food. In mid-2013, but especially after 2019, when a new federal government that excludes hunger from its political agenda takes power, Food Insecurity levels began to grow again across the country. Through a historical recap that covers until the period of the health crisis and the COVID-19 pandemic, this academic work will guide us through the actions of international and national bodies and entities, as well as the implementation of public policies that aim to ensure decent nutrition for the Brazilian population, and often fail. Faced with the Covid-19 pandemic, which hit Brazil in March 2020, the human right to adequate food becomes increasingly difficult to achieve, considering the social and health crises experienced at the time. Considering the results presented by the research “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” published by Rede PENSSAN in 2021, and the “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil” published by the group of Food for Justice research, from Freie Universität Berlin, in partnership with the Federal University of Minas Gerais and the University of Brasília, in 2021, we will analyze the impacts of political decisions taken before and during the pandemic period – we will use the concepts of biopower and biopolitics to point out how political desire and action is crucial to managing the lives of the population, and the way in which failure can also be a choice and its reasons – to understand and trace how power over life is exercised through by means other than making someone die, treated here as political abandonment, in order to understand which mechanisms are responsible for the exercise of Necropolitics. Finally, the work intends to analyze the reality of the Human Right to Adequate Food in Brazil during the period related to the COVID-19 pandemic and present the impact of political action on this issue, concluding that, in some moments, the emptying of public policies and the

negligence in tackling problems of great social impact can come from a place of political control over the biological life of the population.

Key Words: Anthropology, Food, Right to food, Food Security, Food Sovereignty, Biopolitics, Necropolitics, COVID-19.

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>15</b>
<b>1. A Fome Como Problema Social e Político .....</b>	<b>24</b>
<b>2. Direito Humano à Alimentação Adequada .....</b>	<b>32</b>
<b>3. A Trajetória da Alimentação enquanto Direito no Brasil.....</b>	<b>58</b>
• <b>Atuação Política e Fome.....</b>	<b>68</b>
<b>4. Segurança Alimentar no Brasil durante a Pandemia de Covid-19 .....</b>	<b>77</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>91</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>100</b>

## Introdução

O próprio percurso para chegar até o presente tema de pesquisa foi um exercício de resiliência, paciência e autoconhecimento. Para deixar claro o que pretendo desenvolver e como cheguei até aqui acho importante fazer uma recapitulação do que eu já desenvolvi nos meus anos de academia e no que pretendia desenvolver quando ingressei no mestrado.

Quando me conectei com a Antropologia da Alimentação, por um interesse prévio em comida e gastronomia no geral, me vi encantado com as questões de identidade, pertencimento e afetividade ligadas ao ato de comer, e principalmente, de alimentar outros e de ensinar a se alimentar. Essa perspectiva foi trabalhada ainda em meu Trabalho Final de Curso, no qual falei sobre cozinhas regionais e o processo de ensino-aprendizagem presente em todo o fenômeno da alimentação.

Por esses motivos, e pela orientação que me coubera, decidi propor para pesquisa de mestrado uma inquirição sobre o ato de comer fora e todas as nuances de sociabilidade existentes nos ambientes de consumo de alimentos, e especialmente, naqueles que comercializam comidas típicas e regionais, que – quase – sempre acabavam em noções de pertencimento e identificação.

Essa proposta foi feita no final de 2019, durante o processo de seleção do mestrado do PPGAS-UFG. No início de 2020, quando de fato realizei minha matrícula, estava tudo certo para começar a pesquisa que já estava praticamente definida, o campo seria feito em restaurantes da cidade de Goiânia, Goiás, que trabalhassem com pratos típicos e possibilitassem uma “experiência de goianidade”, mas justamente no mês do início das aulas, fomos acometidos pelo que viria a ser – e está sendo até o momento em que escrevo essa dissertação – o período mais amedrontador da história de nossas vidas.

Uma pandemia de nível global, que soma mais de 600 mil mortos – no período em que escrevo esse texto, outubro de 2021 – apenas no Brasil (BRASIL, 2022). Um período de terror e caos se instalou, e não havia perspectiva para uma volta à normalidade, acredito que ainda não há. As indicações eram de que ficássemos em casa, protegidos e isolados, mas a esperança seria de

que isso não duraria tanto tempo e não acabaria por afetar minha pesquisa, que necessitaria de bastante trabalho de campo. Um engano. Até hoje, no final de 2021, não é possível voltar a frequentar espaços de convivência e sociabilidade como fazíamos ainda no início de 2020, e não temos expectativa de quando será.

Com essa nova realidade, minha pesquisa teve de ser reformulada diversas vezes. Cheguei a escrever 4 projetos de pesquisa bem diferentes no período de um ano, e sempre ia atualizando a proposta com as influências que sofria pelo meio do caminho. Essas influências vieram tanto pelo meu contato com as disciplinas do curso de mestrado de Antropologia Social do PPGAS-UFG, e com os textos e teorias trabalhados com a turma, como também das experiências que eu vivia e percebia fora da academia.

Junto com o ingresso no programa de pós-graduação veio uma mudança muito grande na minha vida pessoal, e apenas pontuo isso, pois todo esse contexto foi importante para determinar o que eu faria, de que forma faria, e como percebi que era o que eu queria – e deveria – fazer nesse momento.

Mudei de residência, da periferia para um bairro mais central na cidade de Goiânia. Meus pais, que eram proprietários de um supermercado, venderam o negócio cerca de 2 semanas antes da pandemia atingir o Brasil de modo definitivo e de as medidas de isolamento serem tomadas. Encaro esse fato, talvez, como um presságio para o que estava vindo.

Devido ao dinheiro em caixa que tínhamos por conta dessa venda, conseguimos cumprir o isolamento por bastante tempo e, foi nesse período que passei a perceber mudanças na convivência da família, principalmente no que dizia respeito aos hábitos alimentares e sua importância para a manutenção do que entendemos como “família” e todo o aspecto de cuidado envolvido nesse fenômeno. Nessa época, meados de maio de 2020, minha família que é composta por 5 pessoas (pai, mãe e três filhos), contava com mais 1 pessoa, minha cunhada, que passou a maior parte da pandemia morando conosco, o que resultou em uma casa com 6 pessoas convivendo diariamente.

A preocupação dos meus pais era, é claro, nos manter bem alimentados enquanto estivéssemos isolados do mundo, e essa já foi uma enorme mudança da rotina da família, pois antes da pandemia e do isolamento não tínhamos o

hábito de jantar em casa, com a mesa posta, ou até mesmo com toda a família reunida e comendo a mesma refeição, que fora preparada por alguém do núcleo, quase sempre pela única mulher da casa – minha mãe – ou por mim, justamente pelo meu interesse em gastronomia e comida, de modo geral.

Essas mudanças por vezes passariam despercebidas por olhares menos atentos e menos – ou não – treinados em antropologia. Mas para mim foi um aspecto muito peculiar e interessante de perceber e, de certo modo, até “estudar”. Talvez eu estivesse etnografando minha própria família... acho que todos antropólogos ou aspirantes acabam fazendo isso em algum momento.

O que mais me chamou a atenção foi a explícita decisão do que era “essencial” para manter a qualidade do alimento da família – e aqui entra uma particularidade do meu núcleo familiar, que é o fato de consumirmos muita salada – e os alimentos escolhidos para nos manter nesse período, que ainda era incerto, eram arroz, feijão, batata, mandioca, carne (de algum tipo, mas na maioria das vezes moída), repolho e tomate. Algumas variações poderiam ocorrer, dependendo da disponibilidade no verdurão – que é como chamamos um estabelecimento onde se vendem verduras, frutas, hortaliças e legumes frescos em Goiânia – do bairro, que era o lugar mais perto onde teríamos acesso à esses alimentos, uma vez que estávamos realmente evitando sair de casa.

Perceber o que era consumido dentro de casa me despertou curiosidade para o que estava sendo consumido em outras casas, tanto pela falta de acesso a restaurantes – problema que me fez desistir do primeiro tema proposto – quanto pela particularidade da escolha e da noção de “essencial” que cada família e, quiçá, cada indivíduo possui.

É nessa linha de raciocínio que o tema “acesso e consumo de alimentos durante a pandemia de Covid-19” foi a minha segunda proposta – ou terceira, agora as memórias se confundem – se tornou minha grande aposta para pesquisa de mestrado. Era isso, estava decidido. Eu tinha um novo tema e conseguiria fazer minha pesquisa sem maiores preocupações, pois, mesmo que a pandemia se estendesse por mais X meses, o acesso e consumo de alimentos estaria registrado na memória das pessoas, e foi pensando nisso que desenvolvi, com ajuda de membros do GECCA (Grupo de Estudos em Cultura, Consumo e

Alimentação), um questionário preliminar para tatear quais seriam as realidades que eu encontraria.

Esse questionário ainda se encontra disponível no site do GECCA<sup>1</sup>, e aborda diversas questões, desde acesso a alimentação de forma imediata, até o uso da renda e benefícios fornecidos pelo governo, o que acaba por influenciar bastante o trabalho que agora proponho, onde pretendo avaliar a importância de políticas públicas governamentais em nível federal e apontar de que forma determinadas iniciativas políticas podem facilitar ou dificultar o acesso à alimentação adequada.

Tudo isso foi definido antes do fim de 2020, mas de lá pra cá a realidade se tornou cada vez mais indigesta – com o perdão do trocadilho – e determinar apenas a mudanças nos padrões de consumo de alimentos não seria o suficiente pra mim, talvez fosse para uma dissertação de mestrado, e acredito que seja, mas estou nesse programa para, acima de tudo, fazer algo que tenha sentido e significado pra mim, e nesse momento algo mais era necessário.

Minha pesquisa voltou a ser “suspensa”, ficou na nuvem por cerca de 6 meses, desde o fim de 2020 até junho de 2021. Enquanto isso eu tinha contato com notícias cada vez mais devastadoras sobre a situação do mundo, mas em particular do Brasil. Em como voltamos para o mapa da fome, índice do qual havíamos saído em 2014 (Brasil, 2014), e sobre o aumento exorbitante no preço dos alimentos, o que acabava por dificultar o acesso e a disponibilidade de alimentos para grande parte da população brasileira (Costa, 2021)

Nesse mesmo período eu cursava a disciplina de “Teoria Antropológica 2”, ofertada no curso de mestrado em Antropologia Social do PPGAS-UFG, e foi o contato com diversos textos e discussões acerca não só de antropologia contemporânea, mas de filosofia e política, que me fizeram abrir os olhos, ou melhor, voltar a atenção para aquilo que eu estava “despercebendo” esse tempo todo: a imensa dimensão política por trás do fenômeno da alimentação, e isso principalmente num período de crise sanitária e pandêmica.

---

<sup>1</sup> <https://gecca.fcs.ufg.br/n/129155-praticas-alimentares-antes-e-durante-o-isolamento-social-causado-pelo-virus-covid-19>

É claro que é papel do Estado garantir a vida da sua população, e alimento é vida, viver é comer todo dia. Isso já estava posto, eu tinha certeza desse posicionamento e da validade da cobrança que eu tinha em mente. Algo precisava ser feito! Mas quem? Onde? E mais importante, quando? O mais rápido possível é lógico, as pessoas estavam – e estão – morrendo de fome, além do vírus que assola a humanidade neste momento (escrevi esse relato no início de 2022, momento em que a pandemia alcançava índices preocupantes de mortes diárias, e consequências de sua devastação em todas esferas da sociedade).

Foi então que eu decidi procurar o que estava sendo feito, não que eu esperasse muita coisa do governo que temos no momento, mas o mínimo de humanidade e de decência é imprescindível (a meu ver). Era o que eu achava, até me chocar – no sentido de entrar em contato, mas também de me surpreender – com a realidade e com as decisões políticas tomadas não só, mas principalmente, no período dos últimos 3 anos.

Foi nesse momento que eu, que por muito tempo tentei negligenciar a importância da política dentro da antropologia, me vi incapaz de ignorar a realidade que me estava posta, apresentada e escancarada. Por tudo isso, e por ser uma pessoa completamente diferente daquela que entrou nesse programa de pós-graduação 2 anos atrás, meu trabalho toma ares políticos e críticos, não por mera escolha própria, mas por exigência da conjuntura. O fazer antropológico é fazer político; deve ser sempre crítico, tanto ao mundo quanto a si mesmo; deve saber de onde vem e apontar para onde vai, mas o caminho só se descobre no próprio percurso.

Para alcançar tamanha complexidade que pretendo atingir com esse trabalho, irei nos guiar por uma trajetória talvez cansativa, mas extremamente necessária. Para entender onde a alimentação se estabelece como “moeda de troca” e “massa de manobra” política, nos guiarei por uma revisão histórica daquilo que já temos estabelecido, o que tem sido feito atualmente e o que seria possível ser feito daqui para a frente para atingirmos ideais tão presentes nas discussões acerca do tema, como Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN).

Ao discutir alimentação, apesar de todas suas nuances e perspectivas possíveis, o que primeiro salta ao pensamento é a ideia de uma função biológica indispensável, de que forma o comer e a ingestão de nutrientes é necessária para a manutenção da vida de qualquer criatura – e, no caso dos seres humanos, isso não é diferente – mas o que se agrega na perspectiva antropológica são as dimensões social, cultural e política da alimentação, que envolve produção e acesso, mas também direito e escolha, além de qualidade e quantidade ideais.

Entender a alimentação e, conseqüentemente, a comida enquanto produto de relações sociais e políticas, além de detentoras de discurso de poder é perceber a abrangência e as nuances relacionais presentes na discussão da Antropologia da Alimentação. O que se come, quando, onde e como, são características determinadas por processos históricos que consideram fatores físicos, como o clima e o espaço geográfico, até fatores subjetivos, como crenças religiosas e contratos que estabelecem o bom funcionamento social.

No entanto, o que pretendo discutir agora talvez esteja em um momento anterior e em um espaço superior a esse, no sentido de que, sem essa perspectiva, talvez, não houvesse sequer a possibilidade de escolha ou de fatores sociais outros.

Para começar a discussão, no primeiro capítulo focaremos os esforços em entender como a fome se estabelece como um problema histórico, principalmente no Brasil, nos apoiando naqueles autores que debruçaram produções de uma vida inteira sobre o tema.

No segundo capítulo vamos abordar sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a forma que esse direito foi estabelecido e o que se espera de um direito como esse: como ele deve ser assegurado? Quem tem o dever de assegurá-lo? E mais importante, se este direito se refere à alimentação em si ou a possibilidade de acesso e/ou produção do alimento?

Nesse momento iremos utilizar de textos oficiais (leis nacionais, Constituição Federal etc.), bem como de acordos internacionais que garantem a alimentação enquanto um direito humano, social e fundamental, tomando o cuidado de explicar o que cada um desses termos significa, para entendermos

de que maneira a alimentação se estabelece como um direito, principalmente no Brasil.

Mais à frente na discussão, no terceiro capítulo, teremos de reivindicar os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, termos que por vezes aparecem acompanhados na sigla SSAN (Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), mas que possuem diferenças centrais no seu modo de encarar o problema da fome, e até mesmo nas propostas de solução, que são mais apresentadas em forma de políticas públicas e/ou movimentos sociais.

A partir do entendimento desses conceitos, de suas propostas e considerações, teremos que considerar quais instituições e organizações são responsáveis por firmar essas abordagens, como e por qual motivo se configuram dessa forma. Somente após compreender o papel de cada um desses agentes sociais e políticos, e apontar onde cada um se aproxima e se afasta, seremos capazes de avançar na proposta do trabalho.

Uma vez que os principais conceitos estiverem apresentados e elucidados, poderemos partir para uma contextualização do Brasil frente ao combate à fome e à pobreza alimentar, no que se refere a dificuldade de adquirir alimentos, e isso será feito ainda no terceiro capítulo. Para isso, farei uma revisão histórica que partirá desde o século XX, apresentando quais foram as primeiras medidas tomadas pelo governo brasileiro para combater a fome, como saímos do mapa da fome da ONU, e voltamos para ele em menos de 10 anos, o que tornou isso possível e por que (Guimarães, 2021).

Finalmente, ao chegar na contemporaneidade, no quarto e último capítulo utilizarei dos dados da pesquisa realizada pela Rede PENSSAN, o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” (2021), e também da pesquisa “Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação de Segurança Alimentar no Brasil”, publicada pelo grupo *Justice for Food*, da *Freie Universität Berlin*, para evidenciar o impacto da pandemia de covid-19 no que diz respeito ao acesso e consumo de alimentos em todo território nacional, e finalmente, qual foi a atuação do governo federal frente a esse momento de crise sanitária, econômica, política e alimentar.

Ao evidenciar essa realidade, focaremos no público-alvo que é o consumidor final, aquele que precisa comprar alimento para se manter vivo, e muitas vezes não consegue por diversos fatores que serão discutidos ao longo deste trabalho. A questão aqui posta é avaliar de que forma o governo federal atuou durante o período de pandemia, por meio de políticas públicas para possibilitar e assegurar o acesso à uma alimentação saudável e adequada, e entender como, apesar dos esforços, o Brasil ainda enfrenta um quadro de fome e miséria tão preocupante, que tem se agravado nos últimos anos.

Frente a atuação governamental de modo a amenizar, ou não, os efeitos da pandemia de Covid-19 no que diz respeito ao acesso à uma alimentação adequada e saudável, evocaremos os conceitos de biopoder e biopolítica, de Foucault, para exemplificar de que forma o poder político consegue atuar a interferir na vida dos indivíduos dentro da sociedade, e mais atualmente, o conceito de Necropolítica, de Mbembe (2019), trazendo uma visão em busca de encontrar uma explicação para as medidas tomadas pelo governo federal, que acredito terem sido prejudiciais para a população brasileira.

Utilizarei de teóricos da ciência política e da filosofia, bem como de sua interdisciplinaridade, para evidenciar como o fazer político consegue ser assertivo frente aos mecanismos de poder que possui. Examinarei o poder enquanto “meio de fazer acontecer” aquilo que se mostra realidade nos dados coletados através das pesquisas utilizadas como suporte para esse trabalho.

Por fim, espero conseguir evidenciar o papel do poder político frente à manutenção da alimentação enquanto direito humano, por meio de políticas de soberania e/ou segurança alimentar. O objetivo é evidenciar o peso que as decisões de um governo têm sobre a vida das pessoas que dependem dele para sobreviver frente a problemas como a fome e a insegurança alimentar, e a novos desafios, como foi o caso da covid-19.

Pretendo finalizar esse trabalho com apontamentos para o futuro, mais do que apontar soluções imediatas, trazer questionamentos que nos façam repensar o que esperamos e o que podemos esperar de um governo (considerando o sistema de produção ao qual estamos inseridos). Qual a importância do poder político e como ele pode afetar a realidade em que vivemos, a ponto de afetar a própria vida. Esse trabalho procura ser um atestado

da realidade, da vivência e da experiência de uma nação frente aos desafios de uma pandemia de fome e de vírus, sob a regência de um governo neoliberal e negacionista.

Todo o trabalho exaustivo de análise e consideração acerca dos fatores sociais e culturais, além de políticos, serão olhados a partir de uma perspectiva antropológica, com a sensibilidade que só a teoria antropológica é capaz de oferecer, uma vez que a realidade aqui relatada nos atravessa em diversos âmbitos.

## 1. A Fome Como Problema Social e Político

Para tratar sobre todos os assuntos que me proponho neste trabalho, e chegar aonde pretendo chegar, é preciso estabelecer nosso principal problema. A fome é “a maior calamidade social” que assola a população brasileira já há tempos, mas foi constatada como problema no século passado com a obra seminal de Josué de Castro, *Geografia da Fome* (1946). Também cabe a crítica ao sistema de produção, que será tratada ao decorrer do texto, pois entendemos que “a fome é a expressão máxima da desigualdade social inerente ao modo de produção capitalista” (Comciencia, 2021).

De acordo com o relatório desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Brasil saiu do mapa da fome em 2014. Desde 2003, o país reduziu pela metade a parcela da população que sofre com a fome, e a taxa de desnutrição caiu de 10,7% (aproximadamente 19 milhões de pessoas) para menos de 5% (aproximadamente 9 milhões de pessoas). No entanto, ainda haviam desafios a serem enfrentados para garantir o direito à alimentação adequada para todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade.

Esse acontecimento veio como resultado de um extenso plano de governo que colocava a Fome como problema central a ser combatido, e foi nesse sentido que surgiu o programa Fome Zero. O Fome Zero foi um programa criado em 2003 pelo governo brasileiro, com o objetivo de combater a fome e a pobreza no país.

O programa foi instituído a partir da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que tinha como função implementar ações e políticas específicas de segurança alimentar, além de articular iniciativas de outras pastas e instituições da sociedade civil. A primeira política do programa Fome Zero foi o cartão alimentação, que consistia em um depósito de cinquenta reais para cada família que estivesse vivendo em condições de pobreza, podendo receber este benefício por até dezoito meses. O Fome Zero foi uma iniciativa importante para garantir o direito à alimentação

adequada para a população brasileira em situação de vulnerabilidade (BLANCO, 2022).

Porém, desde o golpe político-institucional de 2016, a fome vinha se acentuando em todo o território nacional, e com o decorrer dos anos, os números foram se mostrando cada vez mais preocupantes. Tais eventos culminaram nos dados apresentados no relatório publicado em 2020 pela Rede PENSSAN, que já evidenciaram que, “do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome” (p. 35).

É interessante perceber de que forma o poder sobre o discurso consegue estabelecer prioridades dentro do escopo da agenda política, essas prioridades são importantes ao ponto de influenciar na vida das pessoas, e podem de fato chegar a interferir no curso da vida. Um governo que coloca a fome como objeto central de sua atuação, ou seja, como problema a ser solucionado, demonstra que sua preocupação principal é a vida das pessoas, pois sem comida, em estado de fome, não existe possibilidade de viver.

Nesse sentido, ao criar o programa Fome Zero, vemos todos os esforços sendo voltados para solucionar a questão da fome. Por outro lado, mais recentemente, ao vermos um órgão de consultoria imediato à presidência da república (o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que tinha por responsabilidade mapear e implementar políticas públicas em alimentação, ser esvaziado, percebemos uma grande diferença na agenda política dos diferentes governos. Esse tema em específico será tratado mais futuramente.

O que trago à tona aqui é a percepção de que, a fome só se torna um problema quando ela é uma questão para o poder político, ou seja, quando existem métodos traçados para solucionar essa questão. Enquanto o Estado não encarar a fome com a urgência que ela merece, as pessoas continuarão sem acesso ao mínimo.

Não podemos falar de fome sem citar Josué de Castro que em sua obra *Geopolítica da Fome* (1946), em que tratou da face da fome no mundo por continentes. Ele analisou as causas e consequências da fome em cada

continente, destacando as diferenças entre eles. Josué de Castro também mostrou como a fome estava relacionada a questões políticas e econômicas, e como a desigualdade social era um fator importante para a perpetuação da fome em todo o mundo.

Em *Geografia da Fome* (1946), o autor demonstra que a fome não é um problema exclusivo do Nordeste, como se acreditava na época, mas sim um problema que afeta todo o país. Castro faz uma análise detalhada das condições econômicas, sociais e geográficas de cada região, mostrando como a fome é resultado de um conjunto de fatores - como a concentração de terras, a falta de investimentos em infraestrutura, a seca, a pobreza e a desigualdade social. Além disso, destaca a importância da agricultura familiar e da produção de alimentos para combater a fome e a subnutrição no país.

Como recomendações para lidar e combater a fome no país, Josué de Castro faz indicações de investimento na produção de alimentos e na agricultura familiar, especialmente nas regiões mais pobres do país; de promover a reforma agrária através da distribuição de terras para os pequenos agricultores; melhorar a infraestrutura das regiões mais pobres (como estradas, colégios, hospitais etc.); criar políticas públicas de combate à fome e à subnutrição; estimula a pesquisa científica na temática da nutrição e alimentação, como um problema social; e principalmente, combater a desigualdade social e a concentração de renda no país.

Para Josué de Castro, o Estado tem um papel fundamental no combate à fome e à subnutrição no Brasil. Ele acreditava que o Estado deveria ser o principal responsável por garantir o direito à alimentação adequada para todos os cidadãos, especialmente os mais pobres e vulneráveis. Isso envolve a criação de políticas públicas de combate à fome e à subnutrição, como programas de distribuição de alimentos, merenda escolar, assistência nutricional e apoio à agricultura familiar. Defendia que somente com a participação ativa do Estado seria possível superar o problema da fome e da subnutrição no Brasil.

Após a publicação e ampla divulgação dos trabalhos de Castro, a fome passou a ser tratada como um problema social, ou seja, enxergando as nuances socialmente constituídas que tornaram a falta de alimento, ou a falta de acesso, ou a impossibilidade de adquirir etc.

As possibilidades até ela são várias, a fome é uma só. É nesse sentido que o autor faz a definição de fome

O que eu chamo a fome, no sentido sociológico do termo, é o estado de grupos humanos que não têm a possibilidade de se alimentar de um modo adequado. Há diferentes formas de fome. Há a fome aguda, isto é: a fome calamitosa e as fomes crônicas. Entre estas, há as fomes específicas — a falta de certos alimentos essenciais ao equilíbrio nutritivo; proteínas, ácidos aminados, vitaminas, sais minerais, cálcio, ferro etc. Nas regiões subdesenvolvidas, encontram-se em geral formas compostas dessas diferentes fomes: fome de proteínas e de ferro, que causa a anemia tropical; fome de cálcio e de sódio, que se traduz por outra síndrome etc. Há formas discretas que não engendram nenhuma doença da desnutrição caracterizada, mas somente um desequilíbrio, fisiológico e na maior vulnerabilidade as outras doenças. A fome é a expressão biológica do fenômeno econômico e social do subdesenvolvimento. (CASTRO, 1960).

Josué ainda faz a distinção da fome em três níveis, onde a fome total é a forma mais grave, caracterizada pela ausência completa de alimentos, as pessoas que sofrem com esse tipo de fome não tem acesso a nenhum tipo de alimento e correm risco de morrer por inanição; a fome parcial, que é uma forma “menos grave”, caracterizada pela ausência de um ou mais nutrientes da dieta, quem sofre esse tipo de fome pode estar consumindo a quantidade de calorias suficientes, mas não recebendo os nutrientes necessários para se ter uma boa saúde, nesse caso podem haver complicações na saúde; por fim, a fome oculta é uma fome não visível, mas também pode gerar consequências graves para a saúde de quem sofre com ela, ocorre quando as pessoas não recebem quantidades suficientes de vitaminas e minerais essenciais em sua dieta, e podem causar problemas como anemia, baixa imunidade, problemas de desenvolvimento e crescimento etc. (1960).

O objetivo principal de Josué de Castro ao escrever suas obras sobre a fome era enfatizar a fome como o tema principal de sua pesquisa e luta, e demonstrar a importância desse tema como uma questão política e de ordem mundial. Ele examinou vários outros assuntos, como reforma agrária, problema ecológico, subdesenvolvimento e desigualdades sociais, mas ele afirmava que o principal problema ecológico é a fome, pois todos os seres vivos precisam de comida para sobreviver.

Além disso, o autor denunciou a fome universal como uma praga fabricada pelo homem contra outros homens e tentou criar uma teoria explicativa para a

triste realidade do desenvolvimento, da pobreza e da miséria. A sua contribuição nos estudos sobre a fome é considerada permanente e ainda relevante nos dias de hoje, porque ele foi capaz de mostrar que a fome não é um fenômeno natural, mas sim uma criação da sociedade.

Além disso, demonstrou que a fome é um problema político e de ordem mundial, e que é necessário que haja uma mudança na forma como a economia é desenvolvida para que as necessidades do homem sejam atendidas. Ainda hoje, a fome é um problema que afeta milhões de pessoas em todo o mundo, e a lição de Josué de Castro continua sendo uma referência importante para aqueles que buscam entender e combater esse problema (Alves, 2008).

O autor ainda chama atenção para a relação entre fome e pobreza ao denunciar que

a fome é a mais grave manifestação do pauperismo mundial, gerado pelo progresso econômico defeituoso e agravado pelo círculo vicioso que a miséria impõe; [...] é o círculo da baixa produtividade por falta de energia criadora e do consumo ínfimo por falta de produtividade que venha criar uma razoável capacidade aquisitiva (CASTRO, 2003, p. 119).

Neste contexto, a fome é vista como um conceito científico que pode ser medido, mas relacionado aos processos econômicos e políticos mais amplos que causam, produzem e perpetuam a pobreza, a miséria e a desigualdade.

Josué estabelece a fome como um problema de natureza política, ou seja, considera as dimensões socioculturais, mas também entende que se trata de um fenômeno produzido e perpetuado pelo próprio sistema que a produz.

Dentro do escopo da antropologia, a fome tem sido tratada a partir de várias perspectivas, considerando suas causas, impactos e a forma com a qual diferentes sociedades lidam com o problema. Dentro das perspectivas possíveis, estão os aspectos culturais e sociais da fome, que exploram como diferentes culturas definem, interpretam e vivenciam a fome; as causas da fome são outro aspecto de possível investigação, ou seja, questões como pobreza, desigualdade social, acesso limitado a produtos ou meios de produção, até mesmo conflitos armados, desastres naturais e mudanças climáticas são causas possíveis da fome.

Para além da forma e das causas, a fome pode ser encarada a partir de estratégias de sobrevivência, ou seja, quais são as medidas tomadas por sociedades que convivem com a fome e a escassez de alimentos para (re)existir nessas condições.

Dentro das diversas possíveis abordagens sobre o tema fome, as políticas alimentares, ou seja, a ação política organizada para lidar com o problema também é uma possibilidade, e essa é a perspectiva que utilizaremos no desenvolvimento deste presente trabalho. Observar e entender de que forma o Estado e o poder político têm atuado para lidar com o problema da fome – principalmente durante o período de pandemia de COVID-19 – no território nacional foi a questão que me moveu durante boa parte da escrita dessa dissertação.

Entender a fome como um problema que foi agravado pela crise sanitária da COVID-19 - pois se trata de uma questão pré-existente - é fundamental para perceber que os efeitos da pandemia poderiam ter sido outros se diferentes medidas tivessem sido tomadas para lidar com os índices de insegurança alimentar que vinham aumentando desde 2013 (Rede PENSSAN, 2021).

Apesar de a fome poder estar relacionada com diversos fatores, a experiência atual está mais diretamente relacionada com o fator econômico, e principalmente, com a extrema pobreza. “Com uma economia altamente monetizada, em que a renda é a principal forma de acesso aos alimentos, a falta de acesso a esses bens estaria diretamente relacionada ao baixo poder aquisitivo da população” (Blanco, 2022, p.21).

Segundo James Vernon, a fome enquanto “categoria sociocultural, bem como uma condição material, nos permite questionar a premissa de que ela é apenas uma consequência ilustrativa de outras histórias, como o desenvolvimento do capitalismo e de Estados de bem-estar social” (Vernon, 2007, p.8)

Compreendendo a fome enquanto categoria central no âmbito da economia e política que está ligada à questão da população, bem como se relaciona diretamente à produção de riquezas, ao povoamento e à força de uma sociedade, percebe-se que a definição e estabilização de sua forma material é essencial na consolidação desta como um problema do Estado e se transforma tanto quanto seus sentidos e significados. Principalmente porque a história da fome e da

alimentação está diretamente relacionada com a produção das condições materiais de existência de sujeitos e populações, parece-me imprescindível escavar a transformação das formas da fome, em seu sentido mais literal/material, e nem por isso menos simbólico, entendendo a consolidação de certos significados como parte dos processos de governamentalidade (BLANCO, 2022, p.55).

A ideia de governamentalidade se refere à forma como o poder é exercido e organizado em uma sociedade, não apenas por meio de instituições políticas oficiais, mas também por meio de práticas, técnicas e estratégias que influenciam e controlam o comportamento dos indivíduos (Foucault, 2004).

Foi o objetivo de Foucault entender como o poder opera além dos sistemas de governo convencionais, como o Estado, e como ele se manifesta em níveis mais sutis e difusos. A governamentalidade inclui uma variedade de métodos governamentais, incluindo políticas públicas, práticas de vigilância, educação e até mesmo formas de autocontrole internalizadas pelas pessoas.

Segundo o filósofo, o poder está presente em todos os aspectos da vida social, além da relação hierárquica entre governantes e governados, de acordo com o conceito de governamentalidade. Ele enfatiza como as estratégias de governança modernas além de moldar a sociedade, visam influenciar o comportamento e a conduta das pessoas, muitas vezes de forma não coercitiva e imperceptível.

Essas ideias foram exploradas por Foucault ao estudar a história das práticas de governo desde a antiguidade até a era moderna. Ele sustentou que o poder é um processo dinâmico que muda e se transforma ao longo do tempo de acordo com as necessidades e características de cada época.

Em síntese, de acordo com Foucault (2004), a governamentalidade refere-se aos métodos, técnicas e práticas pelos quais o poder exerce influência e controle sobre a conduta das pessoas na sociedade, para além das estruturas formais de governo.

Além destas perspectivas, de acordo com Schepers-Hughes (1992), existem dois grandes grupos interpretativos para estudos antropológicos sobre a fome: o materialismo (que inclui ecologistas e materialistas culturais) e o social e simbólico. Para o primeiro grupo, a fome era reconhecida como uma realidade, mas seus efeitos nas vidas humanas eram principalmente limitados por questões

demográficas e ambientais significativas. Já o segundo grupo, devido à influência das versões francesa e britânica do estruturalismo, se concentrou em estudar a alimentação, a fome e os tabus alimentares a partir de uma perspectiva que os concebia como categorias simbólicas que organizavam as relações sociais, ordenando experiências ou expressando e mediando contradições (Blanco, 2022).

Assim como Josué de Castro já apontava, mas também as próprias interlocutoras de Scheper-Hughes (1992), a fome está diretamente associada a uma questão de gestão de certas dualidades produzidas no interior de instituições sociais em relação às formas de governo, mas também à economia e à política. Entender por que a fome é tratada como “nervos”, ou ainda, porque apesar da solução para esse problema parecer ser muito simples, isto é, garantir o acesso à comida, a fome continua afligindo 821,6 em torno de 811 milhões de pessoas no mundo (ONU, 2021), pode nos ajudar a pensar acerca das transformações dessa categoria e da 90 tecnopolítica envolvida nesse processo. Olhar para a fome a partir de sua produção enquanto problema público pode nos permitir entender a relação entre essas distintas esferas de saber e os efeitos de poder aí presentes (BLANCO, 2022, p. 88-89).

É a partir deste outro olhar que passamos a encarar a fome como um problema de governamentalidade, e para a nossa pesquisa, somente entendendo a fome como produção do próprio sistema em que vivemos, e considerando que ela só passa a ser um problema de ordem social quando existe um esforço coletivo ou agenda política para debater e combater o tema, é que podemos dar continuidade a discussão de como a fome tem se implementado e permeado frente as diferentes realidades, e atualmente (no momento dessa escrita), no Brasil em período de crise sanitária, econômica e (talvez)<sup>2</sup> política.

---

<sup>2</sup> Me aprofundarei mais tarde nessa questão.

## 2. Direito Humano à Alimentação Adequada

O campo onde se estabelece a discussão acerca do Direito Humano à Alimentação Adequada – e as posteriores políticas de Segurança e Soberania Alimentar – é bastante amplo e interdisciplinar. Neste trabalho, apesar de falar de um ponto de vista antropológico, é necessário passar por diversos outros entendimentos. O desenvolvimento no campo da história, para entender de que maneira a alimentação se tornou objeto político, da própria política, para entender os mecanismos de poder que envolvem a alimentação atualmente, e não menos importante, a dimensão nutricional, que acaba por determinar a importância da alimentação na manutenção da vida biológica dos indivíduos.

O uso da fome como arma de guerra durante a Segunda Guerra Mundial (Snyder, 2016) foi um dos motivos que levaram à posterior criação da Organização das Nações Unidas, que tem por principal objetivo, garantir a paz e a segurança no mundo frente aos terrores que os últimos anos tinham evidenciado.

Prevista no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948, a alimentação adequada é entendida como um direito humano, ou seja, uma necessidade básica para assegurar a dignidade da vida do ser humano. Prevista no Artigo XXV, a alimentação é entendida como um condicionante da saúde, em primeiro, e do bem-estar, por conseguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, Art. 27).

Entender a temática da Alimentação enquanto um Direito Humano, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), mas também como um direito fundamental pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) é fundamental para dar lugar à discussão que vamos estabelecer neste trabalho.

O direito humano à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, só ou em companhia de outros, tem acesso físico-econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, Art. 11.1.2).

Direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome e da desnutrição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, Art. 11.2).

Ambos os textos, que partem de acordos internacionais, classificam a alimentação enquanto um direito, no sentido de que devem ser assegurados e mantidos. Uma das principais questões que se estabelecem frente a esse cenário é: quem deve assegurar esse direito? De que forma? Essas são questões que tentaremos responder no decorrer deste trabalho, evidenciando o papel do poder político e dos governos na manutenção da vida de seus povos.

Os signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são responsáveis por cumprir três obrigações principais no que diz respeito a alimentação, pontuadas nesses documentos, sendo essas: respeitar o direito à alimentação, não tomando qualquer medida que prive as pessoas de seu direito; proteger o direito à alimentação, fazendo cumprir as leis que asseguram esse direito e prevenindo a violação desse direito por terceiros; e por fim, de realizar o direito à alimentação, facilitando e fortalecendo o acesso e a utilização de recursos necessários para as pessoas se alimentarem (Lindgren, 2016).

A Declaração de Viena, de 1993, ainda reênfatiza em seu texto:

5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, Art. 5).

Os Direitos Humanos são direitos que, supostamente, transcendem as barreiras entre nacional e internacional, são (ou deveriam ser) para todos, de forma equitativa e permanente. É através de documentos oficiais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Declaração e Programa de Ação de

Viena, e de forma mais regional, da constituição de cada país, que os direitos podem ser assegurados.

Independentemente do tipo de abordagem escolhida, podemos estabelecer e defender o entendimento de que é papel do Estado e do Governo Federal atuar para assegurar, manter e prover uma alimentação adequada para sua população. Todavia, notaremos em passagens que seguirão, a diferença de noção do Governo Federal de diferentes países sobre o que é direito, ou seja, a o que exatamente esse direito se refere, e isso impacta naquilo que é obrigação do Estado prover, ou não. Essa disputa se dá no próprio campo do discurso, e notaremos também que diferentes ideologias políticas possuem formas diferentes de lidar com esses “direitos universais”.

Apesar de o direito a uma condição de sobrevivência minimamente digna, para se estabelecer o bem-estar assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, essa categoria – “dignidade mínima” – nunca foi estabelecida como estável, e passa por diversas interpretações que variam de acordo com as técnicas de medição – do que é dignidade e de onde o mínimo se encontra, e dos mecanismos de poder que agem sobre diferentes sociedades (Simmons, 2015).

Frente ao dilema da manutenção dos direitos de base, Kent (2001) nos fornece uma lista de três atores envolvidos no processo, sendo eles o povo – os portadores do direito (*entitlement*), o governo – quem tem o dever de prover esses direitos (*entitlement*), e uma instituição neutra, que teria o papel de fazer valer os direitos caso o governo viole a constituição, esse seria o papel do sistema judicial.

Nesse sentido, o debate acerca da alimentação enquanto direito, assegurado em documentos oficiais, internacionais e nacionais, aponta o dever, no mínimo moral, mas principalmente legal, do Estado e do governo de um país em assegurar possibilidades de alimentação de sua população, bem como combater possíveis adversidades que a impossibilitem.

Para entendermos a obrigação da atuação de um governo federal, e da implementação de políticas públicas, temos que entender de que forma se estabelecem os Direitos Humanos. Dentro da terminologia legal, os direitos

podem ser positivos e negativos, e se diferenciam pela necessidade de atuação de um terceiro ator para a efetivação e garantia daquele direito. Enquanto o direito negativo assegura, no nosso exemplo, o direito de estar livre da fome, o que por si só não obriga nenhum órgão, instituição ou governo a fazer algo a respeito, o direito positivo assegura o indivíduo humano a ter acesso a uma alimentação adequada, o que torna esse direito um dever a ser executado pela instância responsável por aquele indivíduo, em maior amplitude, o governo federal (Otero; Rego, 2016).

A partir desse entendimento, também podemos diferenciar as noções de direito (*right*) e titularidade (*entitlement*), respectivamente, como um direito negativo e um direito positivo, é por isso que, a partir de agora, entenderemos a alimentação como um direito que deve ser assegurado e mantido, e isso deve ser feito por meio de políticas públicas de acesso e assistencialismo.

Algumas discussões teóricas, para debater o tema do Direito Humano à Alimentação Adequada, optam pelo uso do termo “Democracia Alimentar”<sup>3</sup> (Booth; Coveney, 2015). Esse conceito entende a alimentação como o centro de todo o processo democrático, e se conceitua como “o direito de toda pessoa a um abastecimento alimentar adequado, seguro, nutritivo e sustentável”<sup>4</sup> (p.14)

O conceito de Democracia Alimentar, desenvolvido por Hassanein (2008), que sugere que esta noção não é um objetivo ou um ponto final, mas que a importância de sua proposta está exatamente no processo para atingi-la. A proposta é transformar os cidadãos em algo além de consumidores passivos, tornando-os participantes ativos do processo e devolvendo-lhes o direito de escolha sobre o que irão consumir. A ideia é de que, através do consumo e da demanda, a cadeia de suprimento alimentar seja modificada.

Nesse sentido, os autores do livro *Food Democracy – from consumer to food Citizen* (Booth; Coveney, 2015), apontam que “é altamente improvável que sistemas alimentares alternativos irão sobrepôr a indústria alimentícia, mas pelo

---

<sup>3</sup> No texto original “*food democracy*”. Tradução própria;

<sup>4</sup> No texto original “[...] *the right of all people to an adequate, safe, nutritious, sustainable food supply*”. Tradução própria;

menos existirão lado a lado, dando aos consumidores uma escolha genuína”<sup>5</sup> (p. 15). A ideia de democracia alimentar, como o próprio nome sugere, se apoia bastante em teorias democráticas liberais e colocam em evidência a importância da participação popular em todo o processo do sistema alimentar, teoricamente.

O que recai sobre essa proposta é o questionamento sobre a sua eficácia. Seria a falta de escolha o maior empecilho para solucionar o problema da fome global? Certamente não. Existem necessidades mais urgentes, e propostas que lidam com o problema de forma mais eficiente e imediata.

Veja bem, não acredito que seja uma pauta elitista, mas o discurso utilizado para defender a ideia é bastante apaziguador. Frente aos problemas atuais no que diz respeito à fome, o necessário é uma abordagem mais radical, que lide com o problema central de forma eficaz. Aqui, a ideia defendida é de alternativa e escolha. Segundo as teorias que fundamentam esse trabalho, o debate acerca da Alimentação enquanto direito não é sobre escolha, mas sobre levar comida de qualidade e em quantidade suficiente para aqueles que não têm.

Se, enquanto sociedade, o combate à fome e a má nutrição é a principal agenda política, a questão da escolha não está em primeiro plano. Para haver a possibilidade de escolha, é preciso antes ter acesso, após ter acesso é necessário haver quantidade suficiente, e somente após a existência de quantidade suficiente para suprir carências, é que podemos falar sobre opções. Somente após estes passos, é que o debate acerca da escolha será interessante.

Pensando sobre o mesmo problema – a fome e a má nutrição – em nível global, existem outras propostas que enxergam o problema em outro lugar. Ao encarar a questão da pobreza e da insegurança alimentar como um problema exclusivamente econômico, ou seja, assumindo que com o aumento de renda da população todas as questões que envolvem a fome seriam solucionadas, estamos lidando com uma abordagem distorcida do real problema.

---

<sup>5</sup> No texto original “It is highly unlikely that alternative food systems will take over from the industrial food system, but rather they will exist side by side, thus giving consumers a genuine choice”. Tradução própria;

Porém, frente às políticas de austeridade econômica, que visam diminuir os gastos do governo, a população em situação de vulnerabilidade acaba por sofrer mais com a fome e a pobreza por consequência do corte de programas de assistência e outras iniciativas governamentais, como discutem Caraher e Coveney (2016) ao dizer que “enquanto os bem de vida podem adotar um estilo de vida de austeridade por opção ou escolha, seja para melhorar a saúde ou salvar o planeta, os mais vulneráveis são movidos pela falta de escolha e a austeridade é imposta”<sup>6</sup> (p. 2).

É nesse sentido que afirmo que argumentos que focam seus esforços em possibilitar opções e escolhas talvez não sejam os mais urgentes e imediatos, pois acabam por despolitizar uma questão que é de responsabilidade dos governos: manter seu povo bem alimentado e bem nutrido, com acesso à alimentação básica de qualidade e em quantidade necessária não somente para a sobrevivência, mas para o bem-estar físico e social. “Escolhas requerem recursos, recursos que os pobres nem sempre têm”<sup>7</sup> (p. 3).

A Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela ONU em 1996, definiu que “a segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”.

Existem quatro componentes utilizados pela FAO para estimar o nível de insegurança alimentar, sendo eles disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade:

*The availability dimension captures not only the quantity, but also the quality and diversity of food. Indicators for assessing availability include the adequacy of dietary energy supply; the share of calories derived from cereals, roots and tubers; the average protein supply; the average supply of animal-source proteins; and the average value of food production.*

*The access dimension comprises indicators of physical access and infrastructure such as railway and road density; economic access,*

---

<sup>6</sup> No texto original: “while the well off adopt a lifestyle based on austerity they do so to improve their health or to save the planet; the poor on the other hand are driven by a lack of choice and the imposition of austere choices”. Tradução própria;

<sup>7</sup> No texto original “choices require resources, resources that the poor do not always have”. Tradução própria;

*represented by the domestic food price index; and the prevalence of undernourishment.*

*The stability dimension is divided into two groups. The first group covers factors that measure exposure to food security risk with a diverse set of indicators such as the cereal dependency ratio, the area under irrigation and the value of staple food imports as a percentage of total merchandise exports. The second group focuses on the incidence of shocks such as domestic food price volatility, fluctuations in domestic food supply and political instability.*

*The utilization dimension also falls into two groups. The first encompasses variables that determine the ability to utilize food, notably indicators of access to water and sanitation. The second group focuses on outcomes of poor food utilization, i.e. nutritional failures of children under 5 years of age, such as wasting, stunting and underweight (STRINGER, 2016, p. 16-17).*

Apesar de os quatro componentes serem entendidos como inerentemente hierárquicos e interdependentes, o fator “estabilidade” é o mais afetado por momentos de instabilidade política e mudanças na abordagem do governo para com as políticas de segurança alimentar. Nesse sentido, políticas de austeridade, que visam cortar gastos do governo e como consequência acabam com políticas públicas e programas de assistência social e assistencialismo, expõem a população mais vulnerável à fome e à insegurança alimentar.

Segundo a visão neoliberal, a razão pela qual as pessoas se encontram em situação de insegurança alimentar é não conseguir obter – no sentido de adquirir – quantidade suficiente de alimento para saciar a fome. No entanto, não são poucos os casos de coexistência entre fome e abundância de suprimentos alimentares, seja em níveis regional, nacional ou internacional (Stringer, 2016). Por esse motivo o debate acerca não somente do poder de aquisição de alimentos, mas do acesso e da complexidade que envolve esse fator, devem ser levados em consideração ao encarar o problema da fome no mundo.

Entre vários fatores, ao falarmos de população vulnerável e de baixa renda, o entendimento de como o direito à alimentação é concebido é um ponto fundamental na discussão. Se encaramos a alimentação como um direito de consumo, ou seja, direito de ter acesso à, a principal questão posta logicamente é a renda, no entanto, se concebemos a alimentação como um direito do cidadão, o acesso deve ser pensado para além puramente do acesso econômico ou geográfico.

*These findings drew attention to the need for policy-oriented growth strategies to complement existing food projection projects aimed at meeting national level food self-sufficiency targets. For example, the new policy-oriented approach began focusing on how the poor can share the benefits of economics growth, pro-poor growth strategies and food distribution programs targeted at vulnerable communities (STRINGER, 2016, p.12-13).*

No texto original, em inglês, os autores Martin Caraher e John Coveney (2016), ao discutir a questão do acesso ao alimento em escala global, nos apontam que “a fome raramente é o resultado da falta de comida, mas da falta de direitos”<sup>8</sup> (p. 5). Nesse momento a tradução pode nos trair, pois o termo utilizado aqui para se referir a “direitos” é “*entitlement*”, algo que seria literalmente traduzido como “titularidade”, esse conceito pode estar associado a noções de classe econômica, posição social, entre outros, que serão tratados mais futuramente neste trabalho.

A diferenciação entre os termos “*right*” e “*entitlement*” em inglês pode nos lançar alguma luz sobre como devemos encarar o papel do Estado e do governo frente ao problema da fome. E para discutirmos esse ponto utilizaremos de dois estudos de caso, um realizado na Índia onde o direito à alimentação abriu questionamentos acerca dos direitos (*entitlement*) enquanto responsabilidades ou obrigações governamentais (Lindgren, 2016); e outro na Austrália, onde a desigualdade e a insegurança alimentar levantaram problemáticas acerca do acesso à alimentação adequada (Pollard; Begley; Landrigan, 2016).

No início do estudo realizado por Karl-Axel Lindgren, nomeado “*The Right to Food in India – Entitlements as Government Responsibility to Entitlements as Government Obligation*” (2016), é pontuado que a Índia é o país que acumula a maior quantidade de pessoas em situação de fome e má nutrição, cerca de 190 milhões de pessoas (FAO *et al.*, 2014). A partir da crise econômica de 2007-2008, que também resultou em uma crise alimentar, o país registrou queda constante na taxa *per capita* de consumo de calorias, bem como da disponibilidade de alimentos (Saxena, 2011).

---

<sup>8</sup> No texto original “famine is rarely the result of a lack of food but of a lack of entitlement”.  
Tradução própria.

Como resposta aos problemas enfrentados, surgiu uma discussão entre o governo e a população indiana que acabou por levar o tema à suprema corte do país, que debateu o direito à alimentação como um direito legal (*entitlement*), ou seja, foi defendida a criação de uma lei que responsabilizasse o Estado a prover a alimentação, de forma definitiva.

Foi somente em 2009 que o governo indiano decidiu expandir seu sistema público de distribuição (uma política pública de subsídio na compra de cereais), e transformá-lo em um direito legal (*entitlement*) que poderia ser demandado por parte da população (Lindgren, 2016).

No estudo realizado na Austrália, o problema é outro. Apesar de o país possuir altos índices de prosperidade e disponibilidade de terra, água, e sistemas de saúde, a população enfrenta problemas de insegurança alimentar, principalmente nas regiões remotas do país, onde o acesso é difícil, além de outros fatores:

*It is reasonable to expect high domestic food security in a country that is rich, conflict free and agriculturally self-sufficient [...] but there are hidden pockets of domestic food insecurity that are due to social disadvantage and outcomes of how the food system operates (POLLARD; BEGLEY; LANDRIGAN, 2016, p. 89).*

Os autores afirmam que o quadro de desigualdade alimentar na Austrália é escondido pelo discurso das bem-sucedidas políticas econômicas e alta taxa de empregabilidade que envolvem o país, mas na realidade, segundo dados do *Australian Bureau of Statistics* (2015), em nível nacional, cerca de 4% dos australianos estão em situação de insegurança alimentar por problemas financeiros, e essa porcentagem salta para 22% quando falamos de população indígena. Em localidades mais afastadas e áreas remotas a situação se agrava e esse número se transforma em 20% para população não-indígena e 31% entre os povos originários.

Segundo os pesquisadores, a adversidade está na forma pela qual o problema está sendo diagnosticado e remediado. “A desigualdade alimentar só é percebida quando a capacidade de acessar alimentos das pessoas é medido”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> No texto original “*Food inequality is only visible when the differences in people’s capacity to access food is measured*”. Tradução própria.

(p. 90), isso pode parecer óbvio, mas o apontamento se refere a estudos que consideram a renda familiar, a localidade em que o grupo se situa, a conjuntura do país, entre outros, para medir a insegurança alimentar, quando na verdade existem casos onde em um mesmo núcleo familiar existem pessoas em situação de obesidade mórbida e outras em má nutrição - quando não a mesma pessoa apresenta esses quadros - o ponto defendido aqui é que a disponibilidade e a renda são fatores secundários no que diz respeito a desigualdade alimentar, e somente o acesso é medidor da realidade.

Nesse caso percebemos que a implicação da pobreza como um agravante do acesso à alimentação adequada, no entanto, vários fatores podem perturbar o acesso contínuo à uma alimentação adequada, e a renda é apenas um deles (apesar de ser o principal, pois estamos nos referindo a experiência dentro do sistema capitalista), por isso, esses motivos são tratados como fatores secundários.

No que diz respeito à forma pela qual o problema está sendo tratado, o que é questionado é a eficácia da abordagem neoliberal frente ao problema da fome e má-nutrição, como é o caso da Austrália:

*These beliefs reflect the dominant economic philosophy of neoliberalism where food policy focuses on consolidating and expanding competitive markets with economics, rather than human development as the major driver (POLLARD; BEGLEY; LANDRIGAN, 2016, p. 97).*

A partir desses exemplos, observamos que é de imensa importância que a população tenha conhecimento de seus direitos (*entitlement*) e da forma de exigí-los e demandá-los, como foi citado no caso que aconteceu na Índia, onde foi estabelecida uma lei que assegurava a alimentação e direcionada a responsabilidade para o Estado.

O que estou tentando dizer é que o direito à alimentação não se dá apenas por meio do acesso econômico ao alimento, mas também se refere à justiça social, é sobre amparar àqueles que não têm disponibilidade e meios de adquirir ou produzir alimento, como é apresentado no caso da Austrália.

Com o objetivo de aconselhar os países e seus governos a assegurar a alimentação de sua população, a Organização da Alimentação e Agricultura

(FAO) emite um conselho em 2009 sobre a importância de proteger os direitos humanos e de como resguardá-los:

*[...] the protection of human rights through constitutions is the strongest form of legal protection, as constitutions are considered the fundamental or supreme law of the land [...] every law in a country must conform to the constitutional provisions and, in cases of conflict, the constitutional norm will always prevail (FAO, 2009).*

O que acredito é que a solução está sendo proposta na área errada, nem sempre o problema da fome e da má-nutrição é o acesso financeiro, e mesmo que seja, incentivar o desenvolvimento de mercados competitivos não é uma solução final, mas talvez um agravamento do problema. Questões como o acesso, a disponibilidade, a informação, e a possibilidade de produzir o próprio alimento também são válidas no debate, mas a perspectiva neoliberal tende a acreditar que com dinheiro tudo se resolve.

Obviamente é justificável que a solução proposta seja a financeira, pois o problema surge justamente das adversidades resultantes de uma crise financeira – será? A insegurança alimentar é um fenômeno que emerge da incapacidade própria de adquirir alimento, por isso talvez seja necessário trabalhar com outros conceitos, que explorem o problema para além da dificuldade de aquisição e consumo.

Fato é que milhões de pessoas ao redor do mundo não têm acesso aos alimentos básicos para a sobrevivência e o bem-estar de modo contínuo e duradouro, e isso define um quadro de insegurança alimentar. A “segurança alimentar”<sup>10</sup> é o termo (desenvolvido no período pós segunda guerra mundial) utilizado por organizações mundiais – tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio e a própria Organização das Nações Unidas – para se referir aos esforços, iniciativas e

---

<sup>10</sup> A definição brasileira de Segurança Alimentar, presente no texto do Instituto Cidadania, afirma que: “Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurar este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas. (Instituto Cidadania, 2001, p. 15).

políticas públicas que visam eliminar a fome e a má nutrição; essas medidas estão intimamente ligadas a relação entre reforma agrícola e a produção de pequena escala, por parte da população rural e camponesa (Schanbacher, 2010).

O conceito de segurança alimentar envolve pelo menos quatro dimensões. A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão de qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos. A terceira dimensão é de regularidade: comer pelo menos três vezes por dia. É tomar café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. E a quarta, não menos importante, é a dimensão de dignidade. Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. (GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2004, p. 44).

Com o objetivo de construir um regulamento de alimentação global, que emancipasse os países de terceiro mundo de seus colonizadores de outrora, surgiu a tentativa de um complexo que compreendia as realidades locais, nacionais e internacionais. A visão neoliberal se instalou no sentido em que

*The guiding principle for these multilateral institutions is the idea that economic growth, via market mechanisms, provides the most suitable solution for curbing poverty and achieving food security. However, critics of these strategies point to how a purely market-based approach to food security remains entrenched in neocolonial power structures that have failed to create a just global food system (SCHANBACHER, 2010, p. viii)*

É nesse cenário, onde uma abordagem unicamente econômica se mostra ineficaz frente ao problema da fome e da insegurança alimentar, que surge a proposta de uma nova nomenclatura, que acabaria por adicionar um novo degrau na construção do problema, bem como novas perspectivas que levariam a proposição de diferentes soluções.

É importante chamar atenção para o fato de que, ao apontar os espaços de discussão alcançados pelo termo “segurança alimentar” e então propor uma nova abordagem, o autor faz críticas ao modelo econômico global que criou as condições de existência de um tipo de pobreza tão terrível que tira até a possibilidade de alimentação daqueles infligidos por ela. Os sistemas político-econômicos e as políticas corporativas por trás da existência da fome e da má-nutrição são responsáveis número exorbitante - já citado anteriormente - de pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar. Também na tentativa de contornar o problema da insegurança alimentar, foi criada em 1945 a

Organização da Alimentação e Agricultura (FAO), sob decreto da ONU, com o anseio de combater a pobreza no mundo, principalmente no que compele a fome, desenvolvendo um sistema de distribuição de alimentos em nível mundial que fosse mais eficiente e igualitário.

A complicação talvez esteja na forma pela qual a ONU e o BM encaram o problema da fome, ambas as instituições abordam o tema por duas vertentes que seriam “superiores” à fome, à globalização e à pobreza. Para elas, solucionando a pobreza todas as questões envolvendo a fome seriam solucionadas, a meta estabelecida é de produzir ao máximo e possibilitar a distribuição, e todos os esforços são concentrados nessas medidas.

No entanto, hoje sabemos que isso não é o suficiente, e enquanto essas organizações enxergarem a solução através de um projeto econômico e globalizante, nenhuma solução será encontrada.

Por outro lado,

*Consumption plays a greater role according to these agencies, and IFAD and the FAO stress the need to implement policies that enable the rural poor to develop economic foundations that allow them to produce and consume the types of food they deem culturally important (SCHANBACHER, 2010, p. 4)*

Aqui encontramos um paradoxo entre a abordagem estabelecida pela Organização das Nações Unidas e pela Organização da Alimentação e Agricultura, o que acaba por desenvolver, por diversas vezes, uma complexa relação de exequibilidade.

Ao fim da Conferência Mundial da Alimentação (1975) chegou-se à conclusão de que “as causas da insegurança alimentar e da fome não são tanto falhas na produção alimentícia, mas em problemas estruturais relacionados à pobreza e ao fato de que a maioria da população pobre dos países em desenvolvimento se concentrava em área rural”<sup>11</sup> (Schanbacher, 2010, p. 4), e isso acabou por incentivar a ótica econômica frente ao problema da fome.

Resultante dessa mesma conferência, que teve o propósito de financiar projetos de desenvolvimento agrícola – como o nome já sugere – em países em

---

<sup>11</sup> No texto original “the causes of food insecurity and famine were not so much failures in food production, but structural problems relating to poverty and to the fact that the majority of the developing world’s poor populations were concentrated in rural areas”. Tradução própria.

desenvolvimento, com o objetivo de aumentar a produção de alimento, principalmente entre a comunidade rural. O Fundo entende que

*While securing access to land, water, and natural resources is imperative for improving rural infrastructure and subsequently providing food security, the most efficient and productive strategy for achieving these goals entails steady and guided global integration* (SCHANBACHER, 2010, p. 5)

Nessa perspectiva, a segurança alimentar não diz respeito ou critica exclusivamente o modelo econômico e político vigente, mas se ausenta de posicionamento e se estabelece apenas como um modo de estratégia prática para melhorar os meios de subsistência e a produção da população rural em situação de vulnerabilidade (Schanbacher, 2010).

A Organização da Alimentação e Agricultura, em seu relatório “A situação da segurança alimentar no mundo” de 2006, reafirmou a conceituação desenvolvida pela Cúpula Mundial da Alimentação (1996), e definiu que

*Food security at the individual, household, national, regional and global level will be achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy lifestyle* (FAO, 2006)

A definição adotada no Brasil é a estabelecida a partir da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Olinda, no Estado de Pernambuco (Consea, 2004). Segundo recomendações dessa conferência, Segurança Alimentar é a garantia do direito de todas as pessoas a ter acesso a alimento de qualidade adequada, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis, de tal modo que esse acesso não comprometa outras necessidades consideradas básicas e que se realize de forma sustentável. Isso significa que não se admite, por exemplo, que as pessoas tenham de lançar mão de atos ilegais, como roubos; significa também que se considera socialmente inaceitável que elas vivam longos períodos sustentadas por cestas básicas, por outros tipos de ajuda ou outros arranjos. A definição brasileira também considera fatores psicológicos, como a preocupação e a incerteza acerca da alimentação futura (Segall, 2007).

Nesse mesmo relatório, a FAO apontou que a redução da fome não era nada além que uma questão de meios, pois o mundo já se encontrava mais rico

que dez anos atrás, e a quantidade de comida disponível era suficiente para alimentar toda a população mundial. No entanto, estamos em 2021 e a fome e a má nutrição ainda são problemas em escala global. O que deu errado nos cálculos?

Talvez nada, o erro não está nos cálculos para um mundo melhor, mas sim em entender para quais pessoas esse mundo melhor é possível. O discurso agrega todos ou só uma parte?

É aqui que afirmo que a segurança alimentar diz menos respeito a produção e disponibilidade de alimentos do que a problemas de distribuição, acesso, e principalmente, de iniciativas dos governos e de seu compromisso com o desenvolvimento e manutenção de políticas públicas que assegurem à todos os recursos necessários para uma alimentação adequada e segura, sejam eles acesso à terra, água, sementes, dinheiro, locomoção, alcance etc.

A FAO, assim como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), optam por uma abordagem que procura solucionar o problema por meio de um modelo de desenvolvimento que almeja melhorar a condição de vida – no aspecto financeiro – das populações vulneráveis, e defender a necessidade de uma reforma agrícola e rural para atingir esse objetivo, e subsequentemente, eliminar a insegurança alimentar. Em contraponto as políticas neoliberais “a FAO argumenta que a liberalização do comércio nem sempre é a melhor política em certos contextos”<sup>12</sup> (Schanbacher, 2010, p. 8).

A própria Organização da Alimentação e Agricultura afirmou que

[...] the objective of reducing hunger and alleviating poverty through sustainable agriculture and rural development is not incompatible with the goal of establishing a fair and market-oriented agricultural trading system. (FAO *apud* SCHANBACHER, 2010, p. 13).

A abordagem da ONU seria eficaz considerando que “um mercado livre pode beneficiar os pobres se eles forem capazes de se envolver no mercado mundial de forma justa e equitativa” (Schanbacher, 2010, p. 3), mas isso só é possível através do apoio estatal, porém os governos liberais optam por não interferir no que diz respeito ao mercado. Dessa forma, acabamos presos em um

---

<sup>12</sup> No texto original “the FAO argues that trade liberalization is not always the best policy in certain contexts”. Tradução própria.

labirinto de problemas infinitos e soluções vazias, pois o causador do problema também é aquele que oferece a solução.

Todas as instituições citadas até agora, como é o caso do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio, do Fundo Monetário Internacional e da Organização das Nações Unidas, bem como seus órgãos subjugados – os aqui citados Organização da Alimentação e Agricultura e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – possuem a comum visão de que o desenvolvimento econômico é a solução para o problema da fome e para atingir a segurança alimentar em nível global, a diferença está na abordagem e nas ações efetivas desenvolvidas por cada uma dessas entidades.

Tanto a FAO como o FIDA são hesitantes ao dizer que políticas neoliberais (como a liberalização o comércio) são a melhor iniciativa para solucionar a questão da fome, mas ainda optam por investir em políticas que foquem no desenvolvimento econômico daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, principalmente os moradores rurais e camponeses – segundo o texto dessas próprias instituições – e apoiam a ideia de uma reforma agrícola, do desenvolvimento sustentável e do fortalecimento da infraestrutura rural. Por outro lado, o FMI e a OMC acreditam nas políticas neoliberais como a solução dos problemas que decorrem da falta de acesso à alimentação (Schanbacher, 2010).

O contraditório é que, as iniciativas desenvolvidas por essas organizações (FMI, ONU, BM, OMC...) são quase que paliativas, pois apaziguam um problema que elas mesmas criaram, e continuam mantendo. Essa questão será abordada futuramente, mas é importante manter o problema em mente.

A visão neoliberal endereça a culpa da insegurança alimentar aos países que por falta de investimento ou incapacidade estrutural não conseguem produzir o suficiente para alimentar sua população – o que acaba por ser um paradoxo pois, se a globalização é uma possível solução, a produção de todo alimento consumido por uma nação não deveria, necessariamente, ser de responsabilidade do próprio – e afirma que a negação às suas políticas de intervenção é o primeiro obstáculo para a solução do problema.

No entanto, países que possuem um governo majoritariamente neoliberal, como é o caso dos Estados Unidos, optam por interpretar a Declaração Universal dos Direitos Humanos da forma que mais lhes agrada, e não lida com a responsabilidade estabelecida por tal documento.

O governo estadunidense entende o direito à alimentação como a oportunidade de ter acesso ao alimento, e não como uma obrigação legal do poder político em alimentar àqueles que não têm condição de acesso. Nesse contexto, a alimentação não é entendida como um direito (*entitlement*), mas como um “direito (*right*) ao acesso”, à oportunidade, esvaziando de responsabilidade efetiva (no caso da necessidade de prover) a atuação política e o governo federal.

Segundo a FAO, a solução para o problema da insegurança alimentar está em uma relação de oferta e procura efetiva, onde as pessoas consigam produzir alimento suficiente para alimentar toda a população, e por outro lado, que os consumidores tenham condição financeira para adquirir esses alimentos. No entanto, as maneiras de fazer isso acontecer são quase que cruéis:

*Both the FAO and WTO agree that this strategy will work only if tradedistorting subsidies are curbed or eliminated. Reducing agricultural subsidies enables farmers to produce food goods that are competitive in both local and global markets because these goods can be bought and sold according to world market prices, which are not manipulated by protectionist policies that distort price levels. (SCHANBACHER, 2010, p. 30).*

Tentar inserir o produtor de pequena escala no mercado global, tirando seus subsídios e a proteção do governo, é uma medida quase que condenatória. Além de abandonar esses agricultores em um mundo de negociações que, por muitas vezes pode estar para além de seu escopo e capacidade, incentivar essa introdução é também dizer que, para o produtor local, de pequena escala, é mais importante estar em uma rede de comércio mundial, produzindo aquilo que interessa ao mercado, do que produzir para seus conterrâneos, algo que esteja relacionado ao contexto e consumo local.

Essa produção com o foco no mercado global e desprezo ao local, acaba por incentivar cultivos que podem – e muitas vezes fazem – destruir o terreno saudável, acabar com a biodiversidade e a pluralidade de alimentos, seus produtos endêmicos, destruindo, assim, não só as possibilidades de acesso a

esses produtos, mas a cultura específica de determinados locais, que utilizam de alguns alimentos que só existem ali, e que são importantes dentro daquele contexto.

Além disso, a falta de subsídios e de proteção do governo pode expor esses agricultores, de pequeno e médio porte, ao mercado global – que não é autorregulável – elevá-los à diversos problemas, inclusive à falência pela própria incapacidade de produzir na quantidade que o mercado global demanda. Nessa história, o “desenvolvimento econômico” não é bem uma solução, e torna-se uma medida paliativa até o surgimento de um novo problema.

A importância da atuação do governo nacional é imprescindível; é preciso conscientização de que o poder político deve trabalhar para solucionar a pobreza, sim, mas as medidas devem ser reais, eficazes, e preocupadas não só com o momento atual, mas com o futuro que nos espera.

*If agricultural growth is accomplished through agricultural reform that disenfranchises rural farmers, political willpower is truncated because governments are compelled to craft macroeconomic policies that are often disadvantageous to the poor. [...] From a developmental perspective, the FAO and IFAD promote pro-poor growth, which is good on a rhetorical level, but insufficient if not implemented in practice (SCHANBACHER, 2010, p. 30).*

Enquanto o modelo da segurança alimentar parte de um modelo econômico globalizante que entende relações humanas meramente em seus valores econômicos, o que acaba por ignorar todo o contexto de vida das populações afetadas pelo problema da fome e má nutrição, o conceito de soberania alimentar considera as relações humanas em termos de interdependência, diversidade cultural e respeito pelo meio-ambiente (Schanbacher, 2010)

É por isso que, para podermos discutir a alimentação enquanto um direito, nossa definição de segurança alimentar deve incluir não somente alimentos saudáveis e nutritivos, mas tipos de alimentos culturalmente importantes para o contexto em que os indivíduos vivem, e para isso apresento e passarei a utilizar o conceito de “soberania alimentar”.

A soberania alimentar reivindica o direito à alimentação como um direito humano – o que já foi apresentado anteriormente neste trabalho – e entende esse direito como fundado sob a premissa de que os recursos naturais e,

consequentemente o cultivo de alimentos, é – ou pelo menos deveria ser – comum à toda humanidade. Por isso, a segurança alimentar não pode ser limitada pelo seu viés econômico (Schanbacher, 2010).

O movimento *La Via Campesina* – que surgiu em 1993, na Bélgica – fundou o conceito de soberania alimentar. A organização que é composta por produtores de pequeno e médio porte, camponeses, trabalhadores rurais etc. e atua em cerca de cinquenta e seis países na Europa, Ásia e América, busca desenvolver solidariedade e união entre organizações de produtores rurais para promover equidade de gênero, justiça social e relações econômicas justas. Todas essas informações, e outras, podem ser encontradas no site<sup>13</sup>. A definição de Soberania Alimentar a seguir parte de um documento oficial publicado no site da organização:

*Food sovereignty is the RIGHT of peoples, countries, and state unions to define their agricultural and food policy without the “dumping” of agricultural commodities into foreign countries. Food sovereignty organizes food production and consumption according to the needs of local communities, giving priority to production for local consumption. Food sovereignty includes the right to protect and regulate the national agricultural and livestock production and to shield the domestic market from the dumping of agricultural surpluses and low-price imports from other countries. Landless people, peasants, and small farmers must get access to land, water, and seed as well as productive resources and adequate public services. Food sovereignty and sustainability are a higher priority than trade policies (VIA CAMPESINA apud SCHANBACHER, 2010, p. 54).*

Essa definição, que é quase um manifesto, responde várias das questões que viemos percebendo ao longo da leitura deste trabalho. Primeiro, chama atenção para a importância de os próprios países terem autonomia para definir suas próprias políticas de agricultura e alimentação, dessa forma, focando no desenvolvimento daqueles alimentos que são importantes para o seu contexto, e preservar a sua cultura. Também evidencia a importância em atender as demandas da própria população, e não do mercado global, priorizando e organizando a produção e o consumo locais.

Um dos aspectos mais significativos é a importância dada para o direito de regular e proteger a agricultura nacional, assegurando ao mercado doméstico a possibilidade de acesso a opções de alimentos culturalmente importantes. Por

---

<sup>13</sup> <https://viacampesina.org/en>

fim, a reivindicação do acesso à terra, água, entre outros recursos, para garantir o direito à alimentação, mesmo que pela possibilidade de produzir o próprio alimento, quando as políticas econômicas falham. A sustentabilidade também é um fator central no desenvolvimento do conceito.

Os ativistas pela causa da soberania alimentar acreditam no benefício do incentivo e desenvolvimento de produtores de pequena escala para além do ganho econômico, mas também na promoção da biodiversidade, desenvolvendo uma interrelação entre os produtores, os consumidores e a natureza (Schanbacher, 2010).

O modelo da soberania surge também de uma crítica ao neoliberalismo – ao entender que em uma estrutura neoliberal, aqueles que não produzem o próprio alimento estão passíveis de ser subjugados a um sistema de dominação que impossibilita a soberania – e se apresenta como um passo além do já estabelecido pela segurança alimentar, para além da perspectiva do econômico, do acesso e da aquisição, outras esferas devem ser envolvidas no contexto quando pensamos alimentação como um direito humano, social e cultural.

Essas, talvez, sejam as maiores diferenciações entre os modelos da segurança alimentar e da soberania alimentar: enquanto a segurança parte de uma abordagem neoliberal e enxerga a solução do problema a partir do desenvolvimento econômico através da inclusão dos produtores no mercado global, a soberania parte de um ponto de vista mais humanista, reafirma a importância do governo federal e na sua intervenção por meio de políticas públicas, e enxerga a solução dos problemas ligados à falta de acesso à alimentação através do desenvolvimento da produção e do consumo local.

*Food sovereignty includes the following elements: alongside the basic right to food, agricultural production should focus on local production for local consumption, and smallholder farmers and landless people should be afforded better access to land, water, seeds, and livestock. Moreover, farmers should be protected from patents on seeds, livestock breeds, and genes. Common resources such as water should be considered public goods that are distributed equitably, and sustainably used (SCHANBACHER, 2010, p. 74-75)*

Ambas as abordagens surgem para tentar solucionar o problema da fome, seja a partir da perspectiva da Segurança Alimentar, ou da Soberania Alimentar; fato é que a alimentação é um direito humano, e cabe aos governos nacionais

possibilitarem o acesso à uma alimentação adequada, e isso só é possível com a definição de políticas alimentares e agrícolas.

Independente do modelo selecionado, seja ele a segurança ou a soberania, ambos tentam combater o problema da fome de alguma forma – um deles de uma forma mais contraditória que o outro, como já expliquei. No entanto, a noção de soberania alimentar é a única entre eles que reivindica a atuação do governo federal para assegurar uma alimentação adequada. Mas por quê?

Isso acontece porque ao falarmos dos problemas ligados à alimentação, não estamos falando unicamente da fome, ou da pobreza, como temos tratado até agora. O conceito de Soberania Alimentar engloba outras nuances que, pensadas coletivamente, podem nos oferecer uma visão ampliada do problema, e de como solucioná-lo. A Soberania Alimentar pode englobar discussões acerca da pobreza global, mas também do acesso insuficiente à sistemas de saúde, a situações de trabalho precário e, até mesmo, à problemas no sistema educacional de um país.

Ao cobrar acesso à educação, por exemplo, os ativistas pela soberania alimentar objetivam que os indivíduos tenham acesso à informação de que uma alimentação adequada é um direito positivo, um *entitlement*, e que é obrigação do Estado prover, de alguma forma, essa alimentação.

Apesar de lutar pela autonomia de os países poderem decidir como produzir, manter e organizar seus sistemas de produção de alimento, respeitando seus contextos sociais e culturais, a Soberania Alimentar entende que, como já citado anteriormente, os Direitos Humanos ultrapassam noções de nação, e devem ser direitos resguardados para todos os seres humanos, independente de classe social, raça, credo ou nacionalidade.

Porém, além de tentar ajudar aqueles em situação de vulnerabilidade, ou obrigar governos a desenvolverem políticas públicas de assistencialismo e acesso, cabe a crítica de que “nós também temos que reconhecer como regimes políticos ineptos e/ou corruptos falham ou se recusam a administrar modos de

prevenção contra a fome adequados, e serviços de assistência”<sup>14</sup> (Schanbacher, 2010, p. 84).

Nesse sentido, o trabalho de Thomas Pogge (2005) nos fornece um ponto de vista que coloca em xeque todo o papel dos Estados e Governos Federais. Ao dizer que o atual sistema econômico global constitui em si próprio uma violação dos direitos humanos, o autor nos leva a questionar o papel dos órgãos outrora citados (OMC, ONU, FMI etc.) e como eles são mantidos por um sistema que cria as dificuldades próprias para as quais eles deveriam fornecer uma solução. Algo no mesmo sentido com o que eu já havia dito anteriormente ao tratar as medidas dessas instituições como “medidas paliativas”:

*The postulate of a human right to X is tantamount to the demand that, insofar as reasonably possible, any coercive social institutions be so designed that all human beings affected by them have secure access to X. A human right is a moral claim on any coercive social institutions imposed upon oneself and therefore a moral claim against anyone involved in their imposition (POGGE, 2005, p. 46).*

Entender como o capitalismo contribui para a violação dos direitos humanos nos faz repensar sobre nossas escolhas, não somente em relação aos políticos que elegemos, mas também a forma que percebemos o papel das instituições anteriormente citadas, e acima disso, como optamos por tratar a questão da alimentação, desde o cultivo até a distribuição.

Essa perspectiva coloca em questão todo o sistema econômico, mas também a estrutura política da maioria dos países existentes, que – segundo essa visão – são responsáveis por criar condições de vida insalubres para os indivíduos, e oferecem como alternativa uma política pública de assistencialismo, financiada por algum órgão ou instituição, que é mantido pelo próprio sistema que causa o problema.

Em teoria, a Soberania Alimentar tenta romper com essa cadeia circular infinita, ao investir em desenvolvimento regional e produção local de alimentos, pois se cada comunidade conseguisse produzir o suficiente para se manter, tanto o mercado global quanto as instituições de assistência seriam dispensáveis.

---

<sup>14</sup> No texto original “we must also recognize how inept or corrupt political regimes fail or refuse to administer adequate famine prevention, and relief services.” Tradução própria.

Como uma alternativa, Amartya Sen (1992) e Martha Nussbaum (2003) nos oferecem o conceito de “*capabilities approach*” – que me referirei futuramente como “abordagem de capacidades”. Embora o conceito não se dirija especificamente à área da alimentação, tampouco aos problemas ligados a ela, a abordagem tenta solucionar o impasse entre os direitos humanos e sua implementação.

A abordagem de capacidades diz respeito a liberdade de atingir e/ou acessar determinado direito, através da disponibilidade de recursos para isso, no entanto, se uma pessoa tem acesso aos recursos e o governo de alguma forma interrompe a possibilidade, essa pessoa está em situação de “falta de liberdade de acessar”. Então, além da importância da disponibilidade e do alcance aos recursos, também estamos falando da competência política em possibilitar o acesso ao direito.

Segundo Nussbaum, a abordagem de capacidades deveria ser objetivos políticos centrais, pois os seres humanos são seres que podem fazer escolhas, e essa abordagem é a própria possibilidade de escolha. Os governos deveriam disponibilizar várias possibilidades para satisfazer, ou melhor, assegurar os direitos humanos, e as capacidades são essas opções. Dessa maneira, ao entendermos a pobreza – de modo geral – como uma privação de capacidades, podemos avançar no debate para entender formas mais elaboradas de pobreza, e é nesse âmbito que vamos tratar da insegurança alimentar.

Nesse sentido, a autora defende que cabe às nações conceberem a existência de uma lista que constitui direitos (*entitlements*) básicos que são necessários para garantir uma vida digna, e somente após definir quais são esses direitos, definir quem possui o dever de provê-los aos cidadãos (Nussbaum, 2003).

Como Sen argumenta, “direitos políticos não são somente importantes para suprir as necessidades, eles são cruciais também para formular essas necessidades”<sup>15</sup> (p. 291). Assim, o direito à educação – e posteriormente ao acesso à alimentação adequada – estão interligados nessa perspectiva, pois, ao

---

<sup>15</sup> No texto original “*Political rights are not only important for the fulfillment of needs, they are crucial also for the formulation of needs*”. Tradução própria.

se saber da existência da possibilidade, e da responsabilidade do governo, cobranças podem ser feitas, direitos podem ser demandados e assim assegurados.

Nesse âmbito, a soberania alimentar lança luz não somente sobre a fome e a desnutrição em escala global, mas também – e talvez principalmente – sobre a pobreza em geral, e as implicações da globalização nesse contexto, seja em um cenário desenvolvimentista ou neoliberal; e de que forma essas medidas, por vários motivos, estão falhando em assegurar o direito humano à alimentação.

Nossa discussão, nesse ponto, não desconsidera o debate levantado pelo conceito da segurança alimentar e suas políticas de implementação, na verdade o que está sendo proposto é um passo adiante na solução, mas um anterior no que diz respeito ao entendimento do problema.

É claro que, se as pessoas não têm acesso à nenhum tipo de alimento, elas não estão preocupadas exatamente em consumir um alimento soberano – aliás para matar a fome “qualquer comida” vale – mas a proposta da soberania é externa ao problema encontrado pela segurança alimentar. Enquanto a segurança alimentar tenta lidar com o acesso imediato ao alimento, e de maneira mais simplista opta por resolver a questão através do capital de consumo, a soberania enxerga o problema em maior escala, entende que as condições que criam os quadros de fome e desnutrição não dizem respeito única e exclusivamente ao acesso econômico, e optam por tratar o problema em uma perspectiva mais ampla, onde o acesso à moradia, à terra, à educação, ao conhecimento etc., também fazem parte do problema.

Ao pensar nas soluções propostas, o que instituições como a FAO e o FIDA fazem é conceber os seres humanos como seres meramente econômicos, e a soberania alimentar não aceita esse entendimento. Será que os pequenos produtores rurais desejam entrar no mercado global? Ou eles prefeririam produzir alimentos localmente? Eles estão mais preocupados em satisfazer o mercado ou em produzir alimentos que tenham significado para eles, que sejam tradicionais e soberanos? Essas questões não são feitas nas propostas de solução postas por essas instituições.

Isso não quer dizer que a proposta da soberania alimentar romantiza um estilo de vida pré-moderno, ao contrário, os ativistas da causa entendem a importância do desenvolvimento sustentável e da segurança ambiental, mas tenta resguardar a importância cultural que a produção de alimentos carrega em si; tampouco se coloca contrária ao mercado de forma geral, apenas tenta estabelecer um sistema onde os que mais precisam (os pequenos produtores e os consumidores finais de pequena escala) saiam beneficiados (Schanbacher, 2010).

O modelo econômico neoliberal que atua por trás das concepções da segurança alimentar sempre falhou em proteger os direitos humanos, e na verdade, é ele próprio que causa o problema. Em suma,

*[...] the current global food system constitutes a violation of human rights. Rather than simply stating that food is a basic human right—a right that includes access to healthy, nutritious, and culturally important foods—food sovereignty should further argue that the failure to provide this basic human right is a violation of human rights. Farmer rights should include the right of consumers to decide what they consume, and how and by whom what they consume is produced. Moreover, agricultural production should focus on local production for local consumption. Agricultural reform must be genuine reform in which landless farmers have greater access to land, water, seeds, and financial mechanisms that allow them to produce for local consumption. Integrating into the global economy should still be an option for small-holder farmers, but this integration should be a choice rather than a necessary evil imposed by policies of the World Bank, IMF, and trade arrangements of the WTO. To this extent, developing countries should be protected from dumping as well as under-priced, imported foods. Finally, agroecological practices that help to ensure the survival of traditional farmer knowledge and create sustainable farmer livelihoods must be given priority. If these basic demands of food sovereignty are not met, the global food regime will remain a violation of human rights. (SCHANBACHER, 2010, p. 102)*

Considerando o entendimento dos conceitos de Segurança e Soberania Alimentar, compreendendo como cada um deles aborda o problema da fome, e principalmente, como cada um propõe a solução deste problema, e entendendo o papel de instituições, tratados, documentos e organizações internacionais, aponto finalmente para a importância da atuação do governo federal e sua importância na luta contra a fome e a desnutrição, nos moldes apresentados pela soberania alimentar (Windfuhr; Jonsén, 2005).

Apesar de o próprio texto da DUDH não estabelecer a quem cabe o dever de garantir os direitos humanos, eu defendo, assim como o movimento pela

soberania alimentar, que cabe aos estados nacionais, bem como ao poder político, garantir todos os direitos de forma efetiva. Não basta assegurar a “possibilidade de” se ter algum direito, mas atuar de forma a concretizar todos os direitos humanos, e entre esses, especificamente neste trabalho, o direito humano à alimentação adequada.

Os governos devem prover, por meio de políticas de capacidades – seja o acesso diretamente ao alimento, seja o acesso aos meios de produzir o próprio alimento – e ainda, devem atuar de forma a garantir os interesses de todos os seus cidadãos, o que inclui os produtores de pequena escala, camponeses, e até mesmo o de produtores sem-terra (Schanbacher, 2010), mas principalmente daqueles consumidores que muitas vezes se encontram em situação de vulnerabilidade e não consegue adquirir alimentos suficientes para manter uma vida digna.

Os governos devem atuar para garantir e assegurar os direitos daqueles em situação de vulnerabilidade, são para eles que o Estado deve intervir (não através da imposição de medidas que violem sua soberania e desejo) onde necessário, são esses que precisam de apoio, de assessoramento, e de meios a garantir seus direitos.

### 3. A Trajetória da Alimentação enquanto Direito no Brasil

A partir de agora, focaremos nossa discussão sobre como o governo brasileiro vem atuando de forma a lidar com o problema da fome e da desnutrição em escala nacional; nas medidas de intervenção que foram responsáveis tanto por melhorar o quadro da fome, como por piorá-lo.

Além dos documentos já citados no capítulo anterior, a Alimentação é compreendida como um direito social – incluído na Constituição Federal do Brasil (1988) em 2010 através da Ementa Constitucional nº 64:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, Art. 6).

É nesse sentido que, em 2003, a Proposta de Emenda Constitucional número 47 surge com o objetivo de alterar o texto da Constituição Federal, mais precisamente o Artigo 6º, que trata sobre os direitos sociais da população. Visto que a alimentação não era um direito previsto na constituição, a PEC 47/2003 surge com a proposta de inclusão e indica a mudança no pensamento e visão sobre o que seriam direitos sociais no Brasil.

No Brasil<sup>16</sup>, o debate político sobre o acesso à alimentação e seu maior problema, a fome, remonta à primeira metade do século XX. Em seu artigo sobre “A fome no Brasil: o que se diz, o que se fez, o que fazer”, João Bosco Bonfim (2000) nos fornece uma lista temporal que evidencia os acontecimentos políticos relacionados à alimentação no Brasil, desta lista destaco os principais pontos:

- 1945: surge a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, com a missão de propor uma política nacional de nutrição;
- 1952: um inquérito sobre os gastos com alimentação revela que a classe operária empregava de 40% a 52% de seus gastos com alimentação, em algumas capitais;
- 1954: o Congresso Americano aprova a “Lei do Alimento para a Paz”, que destina alimentos para países como o Brasil, motivado pelos efeitos da revolução cubana;

---

<sup>16</sup> Diferentemente do restante do mundo, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional teve que se adequar à complexidade e singularidade do contexto histórico e social brasileiro (Pinheiro, 2009), talvez seja por isso também que a discussão acerca do tema aqui seja tão desenvolvida, e sirva de referência para outros países que também lidam com esse problema.

- 1972: criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, para elaborar política nacional de alimentação e nutrição;
- 1973 e 1974 criados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, para alimentar os grupos materno-infantis, escolares e trabalhadores;
- 1974: promovido o Estudo de Defesa Familiar, o qual detecta que somente 32% da população brasileira se alimenta adequadamente;
- 1991 a 1993: O Governo Collor encarrega-se de desestruturar os órgãos de abastecimento que, se não atendiam a uma política de distribuição de alimentos, pelo menos significavam uma “presença” do governo no setor; [...]
- 1993: o Presidente Itamar Franco declara o combate à fome como prioridade absoluta. É uma proposta de política nacional de segurança alimentar: mapeamento da fome no País (Mapa da Fome), elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA);
- 1994: Realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (BONFIM, 2000, p.3-4).

Consultando a constituição da FAO, que data de 1945<sup>17</sup>, podemos perceber a relação imbricada entre economia (enquanto ciência) e nutrição que o texto lhe confere. O documento dirige a responsabilidade de assegurar a eficiência na produção e distribuição de alimentos a todos os seus países signatários, através do fornecimento de suporte, de melhoria de vida para as populações rurais e da contribuição para a expansão da economia global de forma a trabalhar para acabar com a fome em todo o mundo (FAO, 1981).

Vale ressaltar que a alimentação se tornou um direito de cidadania em 1986 com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde. Além disso, foi somente um ano antes, em 1985 - essa data também é importante para a restituição da democracia brasileira - que a segurança alimentar surge como objetivo de uma proposta política contra a fome, a partir da publicação do documento “Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome”, pelo Ministério da Agricultura. O documento considerava dois principais objetivos para a Segurança Alimentar, sendo eles, atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos (Maluf, 2013).

---

<sup>17</sup> A data é importante pois nos atenta para o fato de que o próprio conceito de Segurança Alimentar surge justamente nesta mesma época, a partir da Segunda Guerra Mundial, no momento em que grande parte da Europa se encontrava devastada pela fome, sem capacidade de produzir alimento suficiente para produzir alimento para sua população (Belik, 2003).

Aqui temos um quadro onde a alimentação surge como direito a ser assegurado e provido pelo governo, no mesmo sentido de *entitlement* já citado anteriormente, conceito desenvolvido por Amartya Sen, que define essa “titularidade” como um modelo de obtenção de bens ou recursos por meios legais, ou seja, que o poder político torne possível a aquisição, a coleta, a troca, ou o recebimento via doação, de alimentos e demais recursos necessários à sobrevivência (Sen, 1984).

Em 1994 (11 anos após o fim da ditadura militar), o CONSEA e o movimento da Ação da Cidadania organizaram a primeira Conferência Nacional de SAN em Brasília. Foi estabelecida como um componente estratégico de governo que inclui um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos para garantir que todos os cidadãos do Brasil tivessem acesso a alimentos em quantidade, qualidade e preços razoáveis para atender às necessidades nutricionais:

[...] um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurem permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania (BURLANDY, 2009, p. 855).

Somente uma década depois da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o Brasil começou a incorporar o direito humano à alimentação em sua legislação, especialmente no Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996. Foi nesse ano também que, como desdobramento da Cúpula Mundial de Alimentação, que aconteceu em Roma, o governo brasileiro publica o “Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996” que estabelece, assegura e dirige responsabilidade acerca da Segurança Alimentar no Brasil:

a) a AS deve ser entendida como um **direito humano básico**; b) a **alimentação e nutrição enquanto direito devem ser garantidas por política públicas**; c) **o papel do Estado é proteger e promover a cidadania, inclusive com políticas públicas que favoreçam a disponibilidade e o acesso aos alimentos**; d) **a participação ativa da sociedade civil é fundamental para o processo político da AS**; e) **a AS demanda que tanto o Estado quanto o Mercado e a Sociedade Civil assumam suas responsabilidades para sua garantia**. (BRASIL, 1996, grifos meus).

Esse documento oficial confere responsabilidade ao Estado acerca das políticas em SAN, e ainda chama atenção para o importante papel da sociedade civil. Como veremos a seguir, muito foi feito nesse âmbito, até que em 2019 o governo federal opta por esvaziar o órgão responsável pelo contato entre Estado e sociedade civil, e acaba – por um tempo – com anos de progresso de políticas em Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar das diversas políticas de combate à fome criadas no século XX no Brasil, a definição comum do que é fome ainda está ligada às crises de fome dos séculos XVIII e XIX, o que significa que o conceito de fome parece adquirir uma forma física, que ainda é frequentemente usada, que faz com que a fome oculta, definida por Josué de Castro e já comentada neste trabalho, não seja percebida, mas por muitas vezes ignorada (Blanco, 2022).

As políticas públicas voltadas para tratar ou – tentar – resolver o problema da fome no Brasil tem seu foco voltado para a condição financeira da população, uma vez que “no Brasil, a pobreza e o desemprego são as principais causas da fome, e por isso a alimentação deve ser acessível a todos com dignidade” (Instituto Cidadania, 2001, p.5). Mas, se o problema da fome está alocado na pobreza, por que manter políticas específicas para isso ao invés de incorporar mais este tópico no combate geral à pobreza?

Para responder essa questão é preciso entender que o conceito de segurança alimentar surge no cenário político brasileiro em meados de 2003, juntamente com a ideia e implementação do Programa Fome Zero, como uma possibilidade de ampliar o debate da fome, e assume para si um conteúdo abrangente, com caráter de política social. Sendo assim, o combate à fome, e consequentemente à miséria, passa a ser uma questão discutida no contexto das políticas públicas e sociais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (Pinheiro, 2009).

As idealizadoras do programa afirmam que o conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional surgiu a partir da ideia de que a alimentação não deveria mais ser tratada como uma questão da economia ou da agricultura, e a nutrição deveria ser responsabilidade exclusiva da área da saúde. A partir desta premissa, chegamos à conclusão de que um princípio fundamental rege a

segurança alimentar: considera-se que o direito humano à alimentação é primordial, antes de qualquer outra circunstância, pois faz parte do direito à vida.

Assim, esse direito começa pela luta contra a fome, que significa garantir que todos os cidadãos tenham direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas para se manterem saudáveis. Para que esse direito seja plenamente acessível a todos, é necessário muito mais do que apenas uma dieta saudável e balanceada. Isso se deve ao fato de que a alimentação humana está intimamente ligada à cultura (Blanco, 2022).

A fome, suas causas e consequências, estão atreladas atualmente ao sistema político e econômico em que vivemos, mas a luta contra ela, as políticas públicas e os meios de intervenção, não devem se exercer exclusivamente pelo viés econômico, uma vez que não se tem no horizonte a possibilidade de solucionar o capitalismo.

A partir de 2003 o Governo Federal assume como objetivo o combate a fome no país e para isso é recriado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que tem o papel de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas em segurança alimentar e nutricional, composto em 1/3 por setores de governo, e 2/3 pela sociedade civil.

Neste mesmo ano (2003), o presidente Lula faz um discurso onde assume o compromisso político com o combate à fome, onde diz:

Porque fome é, sim, falta de comida. Mas é também não ter uma alimentação adequada. Fome é não poder consumir todas as proteínas, vitaminas e sais minerais que o nosso corpo e nossa mente precisam para se desenvolver. Que as nossas crianças precisam para estudar e aprender. Que um adulto precisa para se capacitar e trabalhar (BRASIL, 2003).

Em 2006 é criado o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006), que é responsável pela coordenação das políticas e programas relacionados à segurança alimentar em todas as esferas do governo.

A LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) é uma legislação brasileira criada para promover e garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável para toda a população do país; é uma política pública que tem como objetivo principal combater a fome e a insegurança alimentar, promovendo o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades nutricionais das pessoas.

Entre seus principais aspectos estão o reconhecimento da alimentação adequada como um direito humano fundamental, assegurando a todos o acesso físico e econômico aos alimentos. Aqui é possível enxergar a importância da diferenciação entre “*right*” e “*entitlement*”.

A lei também enfatiza a importância da soberania alimentar, que pode ser entendido como o direito de os povos decidirem suas políticas agrícolas, de produção de alimentos e de acesso a recursos naturais de forma sustentável. A LOSAN incentiva a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional por meio de conselhos e conferências, e promove a integração entre diversos setores do governo, como saúde, educação, agricultura e assistência social, para abordar o tema da segurança alimentar de forma ampla e eficaz.

Além de tudo isso, o combate à fome e a promoção de uma alimentação saudável é incentivada pois a LOSAN estabelece a criação e implementação de programas e ações voltadas para essas temáticas, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de produção de alimentos sustentáveis, a valorização da agricultura familiar e a promoção de práticas agrícolas que respeitem o meio ambiente e a diversidade cultural.

Apesar da existência da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a efetiva implementação das políticas de segurança alimentar no Brasil ainda enfrenta desafios relacionados a questões de desigualdade social, acesso a recursos e infraestrutura, e políticas públicas consistentes para garantir o direito à alimentação para toda a população.

A PEC 47/2003 só é aprovada em 2010, e torna-se a Emenda Constitucional 64/2010, com isso a alimentação é finalmente introduzida como um direito social no texto da constituição. É dentro dessa perspectiva que podemos discutir a questão do acesso à alimentação não só no sentido nutricional (segurança alimentar), mas também no sentido de condições culturais, sociais, ecológicas e econômicas de cada pessoa, etnia ou grupo social (soberania alimentar).

Em matéria publicada no site<sup>18</sup> do Planalto Federal, em 2017, o CONSEA estabelece os parâmetros nos quais a alimentação deve ser trabalhada enquanto política pública e plano de desenvolvimento no Brasil, e indica ainda qual o papel do Governo Federal nessa temática. O próprio conselho explana a temática em duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada; e ainda chama atenção para a importância que essas duas dimensões têm para a fruição de todos os direitos humanos, visto que a própria alimentação é um condicionante para a vida.

O conselho ainda estabelece que o Direito Humano à Alimentação Adequada é uma obrigação do Estado, e que essa obrigação pode se apresentar de quatro formas distintas, sendo elas:

#### **Obrigação de respeitar**

Um Estado deve assegurar que seus órgãos ou representantes não violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada. Ou seja, o Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação. Para cumprir a sua obrigação de respeitar, o Estado deve também revisar, sob a perspectiva do DHAA, suas políticas e programas públicos, assegurando que estes efetivamente respeitem o Direito Humano à Alimentação Adequada de todas as pessoas. Essa obrigação está associada com o princípio do não retrocesso social, o qual não permite que haja retrocesso nos processos de implementação de direitos, bem como com a coerência entre os meios e os fins utilizados para garantir direitos.

#### **Obrigação de proteger**

O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais. São exemplos do descumprimento da obrigação de respeitar qualquer omissão do governo em relação a ações de terceiros que geram violação ao DHAA (Contaminação de trabalhadores/as por agrotóxico, contaminação de lavouras,

---

<sup>18</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/> (acessado no dia 11/09/2019)

assassinatos de lideranças que lutam pelo DHAA, grandes obras que impactam negativamente a vida de pessoas vulnerabilizadas).

#### **Obrigação de promover**

O Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. A obrigação de promover significa que o Estado deve envolver-se pró-ativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para a garantia de seus direitos humanos. A obrigação de promover o DHAA inclui, dentre outras medidas, a promoção da reforma agrária, o acesso a territórios tradicionais, a garantia da função socioambiental da terra, o fortalecimento de formas sustentáveis de produção, como a agroecologia, a garantia de acesso à renda, a garantia de acesso aos recursos genéticos, ações com abordagem de gênero e que considerem as especificidades de cada indivíduo e de cada grupo, entre outros. Além disso, a obrigação de promover requer que os Estados assegurem que os indivíduos possam não apenas usufruir os direitos que têm, mas também obter reparações em caso de violação de seus direitos.

#### **Obrigação de prover**

O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo. Portanto, a obrigação de prover está mais particularmente relacionada ao direito fundamental de todos de estar livre da fome. Um Estado deve prover o DHAA de determinados indivíduos ou grupos, através de transferência de renda ou renda básica; entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade ou outros esquemas de seguridade social. É importante, contudo, que, paralelo a essas ações, sempre haja planos e estratégias para garantir o respeito, a proteção e a promoção do DHAA. Isto é, o exercício do direito humano à alimentação de forma soberana e autônoma. (CONSEA, 2017)

Mais recentemente na literatura sobre o tema (Cafiero, 2012), entendemos que a Segurança Alimentar não é sobre simplesmente estar livre da fome, mas trata-se de um direito à vida, e não somente a sobrevivência, mas a uma vida saudável e produtiva.

A intensa mobilização social vivida desde meados dos anos oitenta, após vinte anos de ditadura militar, marcou a construção de propostas para o enfrentamento das questões sociais, incluindo a alimentação e nutrição. A participação da sociedade civil é importante para a construção de pactos nacionais mais amplos e para dar maior visibilidade aos conflitos e posições divergentes tanto ao interior do próprio governo quanto com a sociedade civil. Essa dinâmica é importante para a construção de novas solidariedades políticas e compromissos firmados a partir de um extenso processo de negociação

A análise das estratégias utilizadas pelo governo federal para promover a intersectorialidade mostra que elementos como o locus institucional, o peso político dos espaços de coordenação e a extensão com que o assunto é incluído na agenda governamental favorecem esse processo. Em um sistema presidencialista, ou objetivos integradores são adotados pela presidência e pelos primeiros escalões do governo como prioridades políticas, ou são difíceis de alcançar. É importante destacar que as organizações da sociedade civil desempenharam um papel significativo na mobilização de todo este processo.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser vistas como programas de ação, ou seja, símbolos condensados de contextos sociais que transformam planos de ação em projetos executáveis, projetos esses que definem quem é responsável por colocá-los em prática, e quais os objetivos e resultados esperados; são processos socioculturais de atuação política, modos de intervir e transformar a sociedade a partir de seus próprios agentes (Shore *et al.*, 2011).

É a partir desse entendimento que podemos compreender as políticas públicas como lentes através das quais podemos observar e estudar a transformação política das sociedades, dessa forma, o campo de pesquisa não se limita a uma pessoa, organização ou política, mas em todo um contexto político e espaço social articulado, que considera suas relações de poder e sistema de governamentalidade<sup>19</sup> (Shore; Wright, 1997).

Contudo, no ano de 2019 o CONSEA foi oficialmente esvaziado e posteriormente extinto por decreto do presidente da república. Isso não aconteceu sem indícios prévios, na verdade “a fome [...] vinha se acentuando desde o golpe político-institucional em 2016, o que mostra uma correlação entre a crise política que se seguiu e o aumento de problemas econômicos e sociais” (Blanco, 2022, p.20).

Com isso, o contato com a sociedade civil, a troca de experiências e a sugestão de possíveis soluções aos problemas enfrentados pela sociedade no âmbito da alimentação, bem como o monitoramento de políticas públicas dessas temáticas sofreram um abrupto corte, e desde então não existe um órgão em

---

<sup>19</sup> A ideia de governamentalidade se divide em dois eixos: o poder e as práticas de governo que visam a sujeição dos indivíduos; e em segundo lugar, as relações e o governo que as pessoas estabelecem consigo mesmas e com os outros (Foucault, 2004).

nível federal que seja responsável por assegurar medidas governamentais em alimentação adequada.

Essa decisão por parte do governo federal evidencia seu posicionamento acerca da temática de soberania e segurança alimentar e nutricional, e a partir de eventos como esse, que acabam por prejudicar o acesso a alimentação, que podemos traçar o agravamento da fome no Brasil nos últimos anos.

Como descrito nos capítulos anteriores, a fome só é um problema social de fato quando existe agenda política para tratar esse tema. No governo federal que assumiu em 2019, ficamos sabendo logo no primeiro dia que a fome não seria mais uma questão ou problemática presente na agenda política, e fomos lembrados deste posicionamento diversas vezes, como nas declarações feitas pelo presidente à época que afirmava “não existir fome no Brasil”, pois o próprio “não via nenhum esquelético por aí” (Cople, 2019).

Para além de reconhecer a fome enquanto problema e implementar agenda política para tratá-la, é preciso classificar e categorizar suas formas de expressão. Nesse sentido Bourdieu nos alerta que formas de classificação não são universais, mas “historicamente constituídas, associadas a condições históricas de produção, e, portanto, arbitrárias, no sentido saussuriano do termo, isto é, convencionais, não necessárias, adquiridas em relação a dado contexto histórico” e é a partir disso que o Estado se estabelece como “o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social” (2014, p. 227).

Além de estabelecer a fome como um problema social, com agenda política e medidas de intervenção, é preciso definir como a fome se expressa em parâmetros reais, ou seja, as várias formas de definir a fome, a exemplo dos modelos descritos por Josué de Castro e discutidos anteriormente, precisam de um medidor real, estabelecido por instituições governamentais, ancoradas em pesquisas científicas, que possam medir como a fome se expressa, e a partir disso, trabalhar a modo de solucionar o problema. Essas técnicas de medida, por sua vez, não podem estar separadas dos significados políticos da fome (Vernon, 2007).

O ato de “dar forma” à fome passa pelo que foi arquivado, por quem e com quais finalidades. É a partir dessa prática que ocorre então um duplo movimento aqui evidenciado: o enquadramento da fome nas políticas públicas através da produção de sua “agenda” e da

demarcação do objeto – ou seja, na produção de um problema enquanto problema público – bem como a demarcação de um “lugar” de análise que permite olhar para o “arquivo” enquanto artefato cultural de produção de fatos, de promulgação de taxonomias, e de noções que constituem a autoridade estatal (BLANCO, 2022, p.44)

Passa-se então a estabelecer mecanismos de medida para mensurar a fome e suas complicações. No Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) surge com o objetivo de medir a segurança alimentar e nutricional, trabalhando com o conceito de Insegurança Alimentar, que categoriza a fome em diferentes escalas, sendo estas: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave, que é considerada fome.

A EBIA é resultado de um esforço que envolveu instituições de pesquisa de diferentes regiões brasileiras. A sua elaboração teve como ponto de partida a análise da escala norte-americana, composta por 18 itens, recorrendo-se também a abordagens qualitativas e quantitativas para a validação de questionário capaz de responder às especificidades nacionais (Péres-Escamilla et al., 2005; Melgar-Quinonez; Hackett, 2008). O resultado deste trabalho foi a estruturação de uma escala baseada em 14 perguntas, sendo 06 delas destinadas a domicílios com moradores menores de 18 anos. A escala permite identificar as situações de segurança alimentar (SA) e insegurança alimentar (IA) nos domicílios, captando três níveis de insegurança alimentar: leve, moderada e grave (GALINDO et al., 2021, p. 14)

“A experiência brasileira com a EBIA serviu de inspiração para o desenvolvimento de uma Escala Internacional de Medida da Experiência da Insegurança Alimentar (*Food Insecurity Experience Scale – FIES*) [...] pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)” (Rede PENSSAN, 2021, p. 13).

Ao perceber que é por meio dos discursos públicos, das práticas legais, do desenvolvimento de dados e da definição de parâmetros e técnicas de saber que um governo se define, podemos compreender a fome como efeito de certas escolhas políticas, e no caso dessa pesquisa, durante o período da pandemia de Covid-19.

- Atuação Política e Fome:

Para entender como a fome pode ser usada – e é – como mecanismo de controle do Estado frente à população, podemos recorrer a alguns autores que já evidenciavam esse uso.

A fome enquanto projeto político, enquanto forma de dominação, talvez não seja novidade na prática ou no discurso, mas olhar para esse fenômeno com os olhos do presente, principalmente nos cenários brasileiros durante e pós pandemia de coronavírus, talvez nos faça entender a quem a fome se dirige, e o que é feito (ou porque não é feito) para lidar com esse problema – ou que se estabeleceu como problema – desde a denúncia feita por Josué de Castro, nos anos 1940, por meio de suas publicações sobre o tema.

Entender que a “a pobreza é um fenômeno não apenas estatístico ou biológico, mas também político” e que essa pobreza “não significa apenas um atraso no acesso aos bens de consumo, mas também a privação da cidadania” (Graziano da Silva; Takagi, 2004, p. 51), é entender que existe um projeto político, um plano de atuação, que estabelece, entende e aceita que algumas pessoas tenham menos direito que outras, que tenham menor possibilidade de acesso, e que por vezes vivam em condição de vulnerabilidade por algum motivo perverso que confere cidadania a alguns e não a outros.

Para nos ajudar a entender essa atuação, podemos nos apoiar no conceito de Necropolítica, desenvolvido pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, principalmente em seu livro “*Necropolitics*”. O conceito vai tratar o método pelo qual o poder político e o controle estatal são exercidos de forma a impactar a vida e a morte das pessoas, principalmente em contextos de conflito, opressão e marginalização.

Esse conceito pode ser entendido como uma extensão da discussão anterior sobre a Biopolítica (e conseqüentemente Biopoder), de Michel Foucault (1977). A biopolítica é o estudo sobre o biopoder, esse que por sua vez diz respeito ao modo pelo qual o poder político influencia e controla pessoas (seus corpos) para coordenar e até mesmo comandar a vida das sociedades. Esse controle é exercido através de dispositivos políticos, que podem incluir política pública, sistemas de vigilância, nutrição, cárcere, reprodução, imigração etc.

O papel da biopolítica é examinar de que forma os governos, suas instituições e estruturas de poder, conseguem influenciar e moldar os corpos dos indivíduos, e conseqüentemente das populações, através desses mecanismos e dispositivos. Para exemplificar o exercício do biopoder, Foucault (1977) divide sua atuação em alguns modelos, entre eles a regulamentação da vida, que pode

ser expressa pelos modos que a vida é controlada pelo poder político, seja por mecanismos ligados à saúde pública, controle de reprodução, intervenções médicas, até mesmo estratégias de guerra e políticas alimentares; o controle dos corpos, que se expressa através de leis que regulam determinados tipos de comportamento caracterizando-os como saudáveis ou perigosos, e até mesmo sistemas de vigilância e monitoramento físico; a gestão populacional que pode ser encontrada em alguns países com problemas acerca o índice populacional, seja pelo excesso ou pela falta; a normalização e disciplina, que vai repreender ou celebrar comportamentos que sejam social e culturalmente aceitos.

A biopolítica compreende até mesmo sua resistência, naqueles grupos minoritários que entendem e percebem o agir político de forma a lhes prejudicar. O conhecimento aqui está intrinsecamente ligado ao poder, e ao sucesso de sua atuação (Foucault, 1977).

No entanto, enquanto o conceito de biopolítica fornece uma lente pela qual podemos examinar como o poder político pode se exercer a modo de dominar e controlar a vida da população - e seus corpos - a necropolítica foca no poder sobre a morte, ou seja, de quais maneiras o exercício do poder político pode resultar na morte de algumas pessoas, e quais os motivos levariam a esse tipo de intervenção política.

“Foucault afirma claramente que o direito soberano de matar (*droit de glaive*) e os mecanismos de biopoder estão inscritos na forma em que funcionam todos os Estados modernos” (Mbembe, 2019, p.128).

A partir do entendimento de que as tecnologias de governo são “formas de intervenção orquestradas através de um agregado de forças, técnicas de implementação e conhecimentos autorizados cunhados para regular as decisões políticas e práticas de indivíduos, grupos e organizações conforme determinados critérios” (Fonseca; Scalco, 2015, p. 24), podemos entender também como a necropolítica atua através de ações pensadas e planejadas, com objetivos políticos previstos.

Segundo Mbembe, a necropolítica tem a capacidade de, diferente da biopolítica (que governa e preserva a vida), determinar quem “deve” morrer. Ela se manifesta por meio de práticas que visam o controle total sobre grupos

específicos, que são frequentemente marginalizados socialmente e podem ser objeto de violência, opressão e exclusão sistemática.

A necropolítica é frequentemente associada a guerras, colonialismo, genocídio, regimes autoritários e outras formas de poder que usam a morte como ferramenta de controle (Mbembe, 2016). Além disso, ela enfatiza como as estruturas de poder podem decidir quais vidas são consideradas descartáveis e quais são valiosas, ou para relacionar com o nosso trabalho, quais pessoas merecem ser consideradas cidadãs de direito; à quais pessoas esses direitos humanos se dirigem, e a quais eles devem ser assegurados.

Além disso, a marginalização social e a discriminação sistêmica estão associadas à necropolítica. A violência pode ser dirigida direta ou indiretamente a grupos étnicos, raciais, religiosos ou sexuais que são considerados "outros" na sociedade. Mbembe (2016) argumenta que a política da morte não se limita apenas à violência física, mas também envolve a instrumentalização da morte como uma estratégia de controle e dominação, é através da imposição da morte que certos grupos são subjugados e mantidos em situação de vulnerabilidade. Esses grupos podem sofrer de privação de recursos essenciais, como saúde, educação e emprego, o que resulta em condições de vida precárias e expectativas de vida reduzidas (Mbembe, 2019), nesse contexto podemos entender a privação sistemática e instrumentalizada de uma alimentação adequada, quando existem leis que a asseguram, como exercício da necropolítica.

Mbembe argumenta que a política da morte está intrinsecamente ligada à desumanização das pessoas. Através da necropolítica, certos grupos são considerados como "mortos-vivos", privados de sua humanidade e tratados como descartáveis. Essa desumanização permite justificar a violência e a opressão contra esses grupos (2019).

Dentro dessa noção, a população pobre também pode ser vista como um "outro", principalmente quando estamos dentro de um modelo de desenvolvimento excludente.

O capitalismo que se desenvolve até os finais do século XVIII e início do século XIX socializou, antes de tudo, um primeiro objeto em função da força produtiva, da força de trabalho do corpo. **O controle da sociedade sobre os indivíduos não se efetiva somente mediante a**

**consciência ou a ideologia, mas também no corpo e com o corpo.** Para a sociedade capitalista o que importava acima de tudo era o biopolítico, o biológico, o somático, o corporal. O corpo é uma realidade biopolítica; a medicina é uma estratégia biopolítica. (FOUCAULT, 1977 p. 210, grifo meu).

A maneira como as estruturas de poder, as políticas governamentais e as dinâmicas sociais afetam de forma desigual as vidas de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica é a base da relação entre necropolítica e pobreza. De várias maneiras, a necropolítica pode contribuir para a perpetuação da pobreza e para a criação de condições de vida precárias.

Nesse mesmo sentido, impedir a alimentação adequada de parte da população, principalmente da parte mais pobre e vulnerável, também seria uma forma de política de austeridade, ou seja, uma atuação política planejada, reduzindo o gasto (em políticas públicas de assistencialismo, transferência de renda etc.) que é manter essa parte da população viva (Souza *et al.*, 2019).

O investimento em políticas públicas essenciais à manutenção da vida das populações vulneráveis pode diminuir como resultado de políticas de austeridade, que são frequentemente implementadas na necropolítica. Os mais pobres são os mais afetados por esses cortes, pois dependem desses serviços para melhorar e manter suas condições de vida.

Quando o mantimento de certas partes da população passa a ser um gasto para o poder público, e esse gasto é entendido como “desperdício”, ou até mesmo pode colocar em risco o bem-estar ou a vida dos mais bem afortunados, podemos compreender de que forma o poder soberano se exerce a partir da “percepção da existência do outro como um atentado contra minha vida, como uma ameaça mortal ou perigo absoluto, cuja eliminação biofísica reforçaria o potencial para minhas vida e segurança” (Mbembe, 2016, p. 128-129).

A pobreza e a necropolítica estão intrinsecamente ligadas, pois as práticas de poder da necropolítica podem tornar as populações mais pobres ainda mais vulneráveis. Como resultado, essas comunidades podem ser empurradas para a periferia da sociedade, sendo privadas de oportunidades sociais e financeiras, o que acaba por causar desigualdade na distribuição de recursos financeiros.

Como justificativa para a atuação da necropolítica em relação a população economicamente vulnerável, Mbembe defende a existência de um “racismo baseado em classe que [...] acabou comparando as classes trabalhadores e os ‘desamparados pelo Estado’ do mundo industrial como os ‘selvagens’ do mundo colonial” (2016, p. 129). Esse tipo de “racismo de classe” acabou traduzindo os conflitos sociais em termos raciais e contribuiu para a formação de uma hierarquia racial que favorecia as classes dominantes.

Da mesma forma que os ditos “selvagens” eram vistos como “seres humanos naturais, que carecem do caráter específico humano, da realidade humana” (Mbembe, 2016, p. 133), e por esse motivo seus assassinatos não tinham peso de tal, quando nos referimos à população vulnerável e ao direito à alimentação adequada, a escolha por deixar que alguns sofram com a fome, ou até morram por decorrência dela, não tenha tanto peso pois esses indivíduos não são considerados cidadãos de direito. “Nesse caso, a soberania é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é” (Mbembe, 2016, p. 135).

A ideia de raça usada para legitimar o exercício do necropoder e o direito de morte está muito ligado a ideia de selvageria, e isso pode ser relacionado com aqueles que não cooperam com a máquina capital. Nesse sentido o “deixar morrer” destinado a essas pessoas que causam prejuízo ao Estado é também um exercício do direito soberano a morte pelo caminho da necropolítica.

As tentativas de controlar a morte e a vida das pessoas frequentemente colocam em risco a segurança econômica dessas populações, e perpetuam ciclos de pobreza e desigualdade. É nesse sentido que Mbembe descreve como a política da morte cria “mundos de morte”, onde vastas populações são submetidas a condições de vida que as transformam em “mortos-vivos”. Esses “mundos de morte” são formas únicas de existência social, onde a vida é constantemente ameaçada e a morte é uma presença constante (2019).

Reduzir, encerrar ou esvaziar (como foi o caso do CONSEA), instituições e políticas públicas que asseguram direitos humanos e sociais, no nosso caso o direito à alimentação adequada, pode ser visto como uma forma de atuação da necropolítica, onde o poder político se exerce de modo a deixar de amparar, e não permitir que essa parte da população acesse seus direitos, através não da

negligência política, mas da decisão por meios de exercer o poder soberano sobre a vida.

Dessa forma, argumento que não somente as políticas públicas são o “Estado em ação”, como defendido por Hochman, Arretche e Marques (2007), mas a não atuação, o abandono político, a negligência a um problema político e social estabelecido, ou o corte de modos de atuação anteriormente em execução, são quase como uma “ação às avessas” ou uma “ação negativa”, pois também se trata de uma decisão politicamente tomada; a não atuação frente a esses problemas estabelecidos é uma escolha política, novamente, com meios a exercer o poder soberano sobre a vida.

Essas ações podem resultar em circunstâncias em que a vida de certos grupos é constantemente ameaçada e a morte de tais grupos é ignorada ou tratada com indiferença, como é o caso da população que vive em situação de miséria e fome em certas localidades do Brasil, e em todo o mundo.

Em essência, a necropolítica é uma abordagem crítica que tenta entender como o poder político e as estruturas sociais afetam desigualmente a vida e a morte das pessoas.

Vernon nos alerta para como a fome era considerada uma forma de “domar os pobres e incentivá-los à busca pelo trabalho” (2007, p. 23), e Joseph Townsend afirmava que “é apenas a fome que pode estimular e instigar os pobres para que eles trabalhem [...] Ela ensina decência e civilidade, obediência e subjugação aos mais brutos e perversos” (1971, p. 23).

Aqui podemos perceber uma categorização bastante explícita sobre aqueles que “devem” passar fome: são pobres, indecentes, não civilizados, desobedientes, brutos e perversos. “A fome não é, então, apenas uma maneira e silenciosa de pressionar os pobres, mas pode ser definida como o motivo mais natural para fazê-lo, como uma forma de governo” (Blanco, 2022, p. 57).

Podemos concluir que a fome tem rosto. Apesar de políticas públicas para solucionar sua mazela, ela mesma pode ser encarada como um projeto político, não é apenas uma maneira silenciosa e (nada) pacífica de afligir os pobres e vulneráveis, é um modo de forçar essas pessoas a mudanças, que na maioria

das vezes não é possível ser feita apenas com vontade ou esforço. Ninguém passa fome porque quer.

É possível afirmar que foi através da compreensão da vida do trabalhador enquanto força produtiva – ao final do século XVIII e início do século XIX – que se inicia um processo de tentativa de visibilização da fome, o qual pode ser entendido também como um momento de sua criação enquanto um problema social (BLANCO, 2022, p. 59)

Ainda sob essa ótica perversa, se a fome “não fosse motivo suficiente para que a população saísse de seu estado de preguiça e ‘vagabundagem’, também estaria fazendo seu trabalho de controle populacional” (Blanco, 2022, p. 57). Nesse exemplo podemos enxergar o mecanismo da fome sendo utilizado como exercício do poder de vida e morte sobre a população.

A partir da associação da fome com os níveis de pobreza e desemprego, a tecnologia do poder relatada por Foucault (2005), se consolida. Esse poder se estabelece como o biopoder, e mais recentemente como a necropolítica de Mbembe (2019), uma discussão mais avançada do mesmo problema, atualizando as problemáticas envolvidas.

É exatamente a partir da biopolítica, a técnica de lidar com essa nova forma de poder, que a fome se estabelece como problema social ao perceber que ela também pode ser utilizada como mecanismo de manejo e controle da sociedade, ou seja, de controlar a possibilidade de vida da população. Assim, essas novas tecnologia descritas por Foucault, passam a ter domínio sobre os corpos.

Ao mesmo tempo, porém pelo outro lado da discussão, passou a notar-se a necessidade de um direito à subsistência, ou seja, a concepção de que o Estado deveria assumir para si a responsabilidade de garantir o mínimo de recursos para a sobrevivência da população (Blanco, 2022), mas não nos deixemos enganar, essa concepção não surgiu de uma epifania humanitária, mas sim pelo fato de que um corpo saudável e produtivo é indispensável para a manutenção da sociedade e a serviço do Estado (Pugliese, 2015).

A supremacia da burguesia, além de depender da exploração econômica, requeria uma dominação física, já que uma das formas primordiais da consciência de classe é a afirmação do corpo (FOUCAULT, 2008, p. 166).

A importância de trazer à tona a questão da fome está também na importância de produzir, enquadrar e dar forma a esse fenômeno. Esse papel foi, outrora, das ciências sociais e nutricionais, que permitiram dar uma nova forma e técnica para lidar com a fome (Vernon, 2007), e responsáveis por a definir como dispositivo da biopolítica.

Considerando que “o Estado é o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social”, como afirma Bourdieu (2014, p. 230), devemos considerar que os mecanismos que operam e perpetuam a fome passam pelo crivo do Estado – aqui, a fome se constitui como uma tecnologia do governo – que tem a possibilidade de agir de forma a intervir nesta realidade, de modo a tratar do problema que ele mesmo produz.

E nesse sentido, a formação da sociedade, ou melhor, sua transformação, passa pela experiência própria da fome, pois sua existência é mundial. Em diferentes formas de expressão, a fome está presente em todas as sociedades contemporâneas, e ao experimentar a fome, estamos produzindo uma nova realidade, já que a sociedade não é uma coisa, mas sim uma maneira de organizar uma experiência (Leach, [1961] 2010).

A partir dos entendimentos discutidos nesse capítulo, que estabelecem os mecanismos de atuação do poder político frente a vida biológica dos indivíduos, e percebendo a fome como um mecanismo de, até mesmo, controle populacional, analisaremos adiante estudos realizados durante o período de pandemia de COVID-19 no Brasil, onde iremos observar de que maneira a fome esteve presente na vida da população, e como o poder político e o Governo Federal enfrentou – se é que o fez – este problema.

#### 4. Segurança Alimentar no Brasil durante a Pandemia de Covid-19

A partir de agora, vamos nos apoiar nos dados da pesquisa realizada pela Rede PENSSAN, o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” (2021), e da pesquisa “Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação de Segurança Alimentar no Brasil”, publicada pelo grupo *Justice for Food*, da *Freie Universitat Berlin*, para evidenciar o impacto da pandemia de covid-19 no que diz respeito ao acesso e consumo de alimentos em todo território nacional, e finalmente, qual foi a atuação do governo federal frente a esse momento de crise sanitária, econômica, política e alimentar.

A primeira delas, o Inquérito Nacional, publicado em 2021 com dados de 2020, se trata de uma pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), criada em 2012, composta por pesquisadores, sejam estudantes ou profissionais das mais diversas áreas, com o objetivo de firmar uma rede de pesquisa independente e autônoma.

Entre os objetivos previstos em seu estatuto, destacam-se o exercício de uma pesquisa cidadã comprometida com a superação da fome e a promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), e também a contribuição para o debate público de ações e políticas públicas que tenham interação com a SSAN (REDE PENSSAN, 2021, p. 04).

Em períodos de crise sanitária, principalmente a do coronavírus, que teve abrangência mundial, os problemas estruturais pré-existentes nos sistemas de proteção social são expostos de modo a agravar as condições de vida precárias de parte da população que depende das iniciativas de assistência social para manter o bem-estar social (Rede PENSSAN, 2021).

No Brasil a disseminação do novo coronavírus explicitou ainda mais as desigualdades entre diferentes realidades sociais, fortalecendo o debate sobre a situação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população (p. 12).

O objetivo do Inquérito foi, frente a pandemia de Covid-19 e aos relatos de casos de Insegurança Alimentar que se tornaram cada vez mais frequentes, um modo de analisar o índice de segurança alimentar no Brasil durante esse período. O método de medição utilizado foi o mesmo da EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), já descrito nesse texto.

Os resultados do inquérito mostram que nos três meses anteriores à coleta de dados, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seu(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar, 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essas condições nos domicílios na área rural (12%) (REDE PENSSAN, 2021, p. 09).

Traduzindo em números reais, isso significa que 116,8 milhões de brasileiros estavam convivendo com algum nível de Insegurança Alimentar, dentre esses, mais de 43 milhões não possuíam comida em quantidade suficiente e necessária para manter o bem-estar, e pior, 19 milhões viviam em situação de fome.

Dessa forma, podemos observar que, tendo como referência os valores anteriores (POF, 2018),

[...] enquanto os levantamentos relativos ao período de 2004 e 2013 registraram o aumento progressivo de famílias em AS, este progresso foi revertido como mostram os dados coletados na Pesquisa de Orçamento Familiar-POF 2017-2018 (REDE PENSSAN, 2021, p. 11).

Mas além de trazer à tona os números, ou seja, a quantidade de pessoas impactadas de forma direta pela pandemia no que diz respeito aos níveis de Segurança Alimentar, o Inquérito chama atenção para a importância de políticas públicas na área, e principalmente, para assessorar aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade, cobrando responsabilidade àqueles que tem o dever de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Os resultados desse inquérito alertam toda a sociedade brasileira, bem como os/as gestores(as) públicos(as), para a natureza urgente e imprescindível de ações e políticas públicas efetivas que, respeitadas as restrições impostas pela crise sanitária que se agrava no Brasil, auxiliem os grupos populacionais mais vulnerabilizados e promovam a Segurança Alimentar e Nutricional, ao lado de políticas públicas estruturais direcionadas à redução das desigualdades sociais e das iniquidades no nosso país (Rede PENSSAN, 2021, p.11).

Essas iniciativas da Rede PENSSAN e parceiros têm como prioridade prover aos/às gestores(as) de todas as esferas de governo e a sociedade civil organizada informações e dados para que possam agir de forma objetiva no enfrentamento da fome e demais manifestações de insegurança alimentar presentes em muitos lares brasileiros, sobretudo neste momento de extremo sofrimento (REDE PENSSAN, 2021, p. 15).

A pandemia de COVID-19 teve efeito negativo no índice de Segurança Alimentar das famílias, como era esperado, causando a queda do nível de

Segurança Alimentar em todo o território nacional, retomando os níveis vivenciados em 2004. A insegurança alimentar cresceu cerca de 19% acima da média nacional, nos domicílios onde algum dos moradores perdeu o emprego (Rede PENSSAN, 2021). A partir desses dados podemos afirmar que a crise política e econômica que já assolava o país nos últimos anos, somada a pandemia de COVID-19 teve efeito cumulativo na deterioração da segurança alimentar no país.

Contudo, o agravamento da Insegurança Alimentar no Brasil não se deve somente à pandemia de COVID-19, mas faz “parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades sociais” (Rede PENSSAN, 2021, p. 13).

Um dos motivos que levou à essa triste realidade, foram as políticas de austeridade adotadas pelo governo federal desde 2014, que acabou por diminuir consideravelmente o incentivo e investimento às políticas públicas relacionadas também à segurança do Direito Humano à Alimentação Adequada (Souza *et al.*, 2019). Em decorrência dessa política tomada pelo governo federal, e por outras decisões que foram se acumulando ao mesmo tempo em que a pandemia se agravava, o Brasil se tornou o epicentro mundial da pandemia de COVID-19, com o sistema de saúde colapsado, e sem alguma medida de política econômica ou social de mitigação de danos (Rede PENSSAN, 2021).

O Inquérito ainda aponta uma considerável diminuição na renda familiar entre os dados do PNAD 2013/2014, e os dados colhidos no próprio inquérito, ainda considerando a renda advinda dos Auxílio Emergencial (benefício disponibilizado pelo governo federal que fornecia o valor inicial fixo de R\$600, e posteriormente reduzido para R\$300) (Freire, 2020).

Dessa forma, podemos perceber que mesmo assumindo um programa de transferência de renda de caráter emergencial, a crise agravada por decorrência da pandemia de Covid-19 foi tão avassaladora que impactou a vida de todos cidadãos não apenas no campo da saúde, mas também na própria capacidade de se sustentar financeiramente.

A partir do que discutimos neste texto, podemos considerar que as políticas de austeridade tomadas pelo poder político em nível federal, somado à falta de iniciativas emergenciais que buscassem, de alguma forma, conter ou reduzir os danos causados pelo coronavírus, tratam-se de medidas necropolíticas com fins bem estabelecidos a prejudicar àqueles que não tinham condição financeira de se manter no período em que o país foi mais assolado.

A insuficiência de renda associada à precarização das relações de trabalho e ao aumento do desemprego; a degradação das condições de moradia e de infraestrutura sanitária, entre outros, intensificaram a disseminação da pandemia nos **grupos populacionais mais vulnerabilizados**. **Recursos elementares para sobreviver às restrições impostas pela pandemia não estão disponíveis para uma grande parcela da população brasileira** (REDE PENSSAN, 2021. P. 13, grifo meu).

Chamo atenção para o trecho destacado com o objetivo de evidenciar o fato de que, o governo federal, através da sua atuação biopolítica – pois estamos nos referindo exatamente a um momento em que a vida dos cidadãos corria risco, por se tratar de uma crise sanitária e pandêmica – toma decisões de modo a prejudicar e/ou dificultar a sobrevivência daqueles “grupos populacionais mais vulnerabilizados”, que sabemos historicamente se tratar de pessoas pretas e/ou periféricas.

Essa atuação política, tem conhecimento acerca das dificuldades vivenciadas pelos indivíduos em situação de vulnerabilidade, pois existem medidores oficiais do Estado que comprovam essas informações – como é o caso da POF já citada anteriormente, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios<sup>20</sup> – e opta por permitir que pessoas que não possuem o mínimo necessário para viver em situação de bem-estar, sofram as consequências da pandemia sem algum tipo de assistência social voltada à manutenção da segurança alimentar e nutricional.

Argumento que, essas decisões tomadas – pois consideramos que a “ação negativa” também é uma decisão – são mecanismos da necropolítica,

---

<sup>20</sup> Os resultados das três edições do PNAD mostram aumento da Segurança Alimentar em todo o país, as informações são dos anos 2004, 2009 e 2013, contudo, os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, de 2017 e 2018, apresentam dados opostos, onde o nível de Insegurança Alimentar voltou àquele percebido em 2004, porém com o agravante aumento da IA Grave, ou seja, a fome. Os resultados da última pesquisa, realizada em 2018, já traziam dados acerca do agravamento da ocorrência de Insegurança Alimentar no Brasil, antes mesmo da pandemia de Covid-19.

como definida por Mbembe (2019), de modo a permitir e até mesmo facilitar a morte dessa parcela da população que, caso fosse amparada pelo Estado, resultaria em gastos para os cofres públicos.

Ainda sobre os níveis de segurança e insegurança alimentar encontrados pela pesquisa VISIGAN (2021), que visava “descrever a situação de AS/IA no contexto da pandemia de Covid-19” (p. 35) através da aplicação do questionário aos moldes da EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), onde cada resposta afirmativa somava 1 ponto, a pontuação variava entre 0 e 8 pontos, onde a classificação ficou definida por, os domicílios que tivessem pontuação 0, estariam em situação de segurança alimentar; os domicílios cuja pontuação ficasse entre 1 e 3, estariam experienciando a Insegurança Alimentar Leve; naqueles domicílios onde a pontuação ficasse entre 4 e 5, a família estaria vivenciando a Insegurança Alimentar Moderada; e por fim, naqueles domicílios onde a pontuação estivesse entre 6 e 8, os moradores estariam lidando com a Insegurança Alimentar Grave, onde já ocorre a fome.

#### A EBIA é

[...] uma escala que mede diretamente a percepção e vivência de insegurança alimentar e fome no nível domiciliar. É uma medida que expressa acesso aos alimentos e proporciona alta confiabilidade da escala, pois traduz a experiência de vida com a insegurança alimentar e a fome dos componentes do domicílio. A EBIA tem, portanto, a capacidade de mensurar a dificuldade de acesso familiar aos alimentos e também às dimensões psicológicas e sociais da insegurança alimentar. Considerando também se tratar de uma escala com fácil aplicação e baixo custo (MDS, 2014, p. 06).

Essa primeira pesquisa a qual nos referimos, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covi-19 no Brasil, foi realizada em um total de 2.180 domicílios, onde 1.662 correspondem à área urbana, e 518 à área rural (Rede PENSSAN, 2021).

Os resultados apontam que, aquelas “desigualdades regionais já historicamente descritas aparecem, aqui também, de forma clara” (p. 29), precarizando ainda mais aquelas parcelas da população que já vivem em situação de vulnerabilidade, mas além de desse grupo, “a pandemia de Covid-19 afetou negativamente as condições de renda e trabalho da população em todas as regiões do país” (p.31), ou seja, o impacto financeiro da pandemia de

Covid-19 afetou a maior parte da população brasileira, e como resposta, o governo federal estabeleceu o Auxílio Emergencial, já citado no texto (Rede PENSSAN, 2021).

Contudo, como também já vimos, nem mesmo essa medida emergencial (que atingiu metade das famílias brasileiras) – e outras políticas públicas como o Bolsa Família – foi suficiente para combater o agravamento da Insegurança Alimentar experienciada pela população durante o período (Rede PENSSAN, 2021).

Nesses tempos de pandemia do novo coronavírus, o direito humano à alimentação adequada expresso nos domicílios em que há AS estava garantido para os moradores(as) de menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%), enquanto em 9% deles houve experiência de fome expressa pela IA grave nos três meses que antecederam a entrevista. Essa situação foi ainda pior entre os(as) moradores(as) da área rural, onde a IA grave, portanto, a ocorrência da fome, era realidade em 12% dos domicílios (REDE PENSSAN, 2021, p. 36).

Além disso, outros fatores, como aqueles já conhecidos pelas Secretarias de Assistência Social, acabaram por pesar mais na hora do impacto causado pela pandemia:

As desigualdades regionais no acesso a alimentação apenas confirmam as demais manifestações de desigualdades já descritas e são o reflexo de muitas delas. O Norte e o Nordeste concentram domicílios com menor proporção de AS e a maior de IA moderada e grave. A SA foi inferior a 40% no Norte e a 30% no Nordeste; em contrapartida, a IA grave foi de 18,1% na região Norte, e 13,8% no Nordeste. Ou seja, comparando às proporções de IA grave das regiões Sul/Sudeste, **as regiões Norte e Nordeste tiveram três e duas vezes mais domicílios expostos à forma mais grave da IA, respectivamente** (REDE PENSSAN, 2021, p. 37).

E outro ponto de divergência entre as regiões pesquisadas foi de que:

Nas regiões Norte e Nordeste, identificou-se que a área rural tem maior proporção de Insegurança Alimentar moderada ou grave quando comparada à área urbana. Entretanto, para as regiões Sul/Sudeste e Centro-Oeste a proporção de Insegurança Alimentar moderada ou grave é maior nas áreas urbanas quando comparadas às áreas rurais (Rede PENSSAN, 2021, p. 38).

Dessa forma podemos perceber que a pandemia de Covid-19 afetou de forma muito distinta regiões diferentes do país no que diz respeito ao problema de Segurança Alimentar, seguindo os padrões já conhecidos, referentes a

distribuição de renda e acesso à condições de vida mais dignas e seguras, como já são experienciadas nessas mesmas regiões, na exata dinâmica citada.

Para além dos marcadores de região, que já conferem diferenças no que diz respeito ao acesso à alimentação no Brasil, o Inquérito aponta ainda a área de abrangência das desigualdades sociodemográficas, dessa forma “os rendimentos familiares, raça/cor da pele autodeclarada, gênero, idade e acesso às políticas públicas são reconhecidamente os indicadores que refletem ou agravam as desigualdades regionais no Brasil” (Rede PENSSAN, 2021, p. 39), e seu impacto não foi diferente na questão alimentar aqui tratada.

O estudo aponta a importância que a renda familiar tem no acesso à alimentação adequada e saudável, segundo dados colhidos, à medida que aumenta a renda familiar, aumenta conjuntamente a prevalência da Soberania Alimentar:

Nota-se, aqui, mais um indicador do papel decisivo cumprido pela garantia de renda básica vinculada ao valor do salário-mínimo, componente importante da correlação entre os valores dos rendimentos familiares e os níveis mais elevados de IA no Brasil, requerendo a definição de políticas públicas de renda, emprego e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021, p. 40).

Outros dados apontam que famílias que possuem membros com empregos formais, principalmente quando essa pessoa é a referência do domicílio, vivenciam um cenário de segurança alimentar até 4 vezes superior ao de famílias com empregos informais, além disso, naqueles domicílios liderados por mulheres autodeclaradas pretas ou pardas, a incidência de Insegurança Alimentar é maior do que nas demais (Rede PENSSAN, 2021).

Percebemos, através desses dados, que a insegurança alimentar não se trata de um problema isolado, que diz respeito somente ao acesso à alimentos, mas que normalmente está inserido dentro de um contexto de vulnerabilidade social.

Dessa maneira podemos começar a entender o papel do Estado frente a essas dificuldades encontradas na realidade daqueles que vivem em cenários de insegurança alimentar. As políticas públicas de transferência de renda, como é o caso do bolsa família, do auxílio emergencial, e do auxílio Brasil, cumprem o

papel de fornecer uma quantia em dinheiro para se garantir o básico para a sobrevivência, sendo o básico a alimentação.

Temos aqui então a constatação de que pessoas em situação de vulnerabilidade, muitas vezes, dependem de programas de assistência social para conseguir sobreviver com o básico para uma vida digna. Entendemos que essa realidade é construída dentro de um sistema que corrobora e produz suas próprias vulnerabilidades e condições de subsistência, mas essa é uma discussão para outro trabalho tão extenso quanto o que propomos aqui.

Mesmo com esse entendimento, durante a pandemia de Covid-19, o país enfrentou uma realidade onde “a principal medida compensatória adotada, o auxílio emergencial aprovado pelo Congresso Nacional para reduzir os efeitos da crise sanitária sobre o emprego e a renda, tem sido insuficiente para superar a condição de IA das famílias” (Rede PENSSAN, 2021, p. 45).

Vale lembrar que a proposta inicial do Governo Federal para o valor do auxílio emergencial seria de R\$200,00 (PINHO, 2020), porém após intervenção da oposição, o valor aprovado foi de R\$600,00. Se, através de estudos anteriores e conhecimento da realidade alimentar em âmbito nacional, já era de conhecimento público as dificuldades enfrentadas pela população vulnerável, e se estabelecendo que durante um período de crise sanitária essas condições seriam intensificadas, um auxílio de apenas R\$200,00 se parece mais como uma medida de migalhas, por se tratar de um valor muito aquém do necessário para cumprir o papel de assistência.

Utilizar de meios políticos a modo a não prestar assistência e/ou fornecer condições de vida digna à população, quando o mantimento desta parte vulnerável da população requer grandes gastos aos cofres públicos (como foi a situação da pandemia), se parece muito com o exercício do poder soberano, a decisão da vida e da morte, através dos meios e não dos fins, como exemplificado pelo conceito de necropolítica de Mbembe (2016).

Vale ressaltar que, segundo as estimativas realizadas pelo PNAD de 2004, 2009, 2013, a Segurança Alimentar crescia em todo o país, porém entre 2013 e 2018 o progresso foi invertido, com a redução acentuada da SA e o aumento da Insegurança Alimentar. “Com a vigência da pandemia, a redução da

SA foi ainda mais intensa e abrupta, considerando o espaço de tempo de apenas dois anos, [...] também houve, nesse período, aumento significativo dos níveis de IA moderada e grave, que retornaram a valores próximos aos encontrados em 2004” (Rede PENSSAN, 2021, p. 48).

A crise econômica, que já vinha revertendo o sucesso alcançado até 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada, ganhou impulso negativo maior em 2020 com o advento da pandemia, apesar da permanência de alguns programas sociais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, e a criação do auxílio emergencial com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia sobre o emprego e a renda. A comparação dos níveis de SA/IA entre a POF de 2018 e o presente inquérito do VIGISAN mostra a gravidade da superposição da crise econômica e crise sanitária em todo o território nacional, sem uma adequada resposta advinda da política pública (REDE PENSSAN, 2021, p. 49).

O Inquérito, por fim, chama atenção para o agravamento que se deu no acesso à alimentação adequada e saudável no Brasil por conta de ambas as crises sanitárias e econômicas, pela falta de resposta assertiva do poder político. Alguns diriam que a partir desses dados podemos também constatar uma crise política, incapaz de tomar decisões que cumpram com o papel moderador e assistencial, no entanto, nossa proposta aqui é que, todas as decisões tomadas, por mais ineficientes que se provaram, e até mesmo àquelas que não foram tomadas, ou seja, a negligência de lidar com o problema que se apresentava, não se tratava de uma incapacidade governamental, mas sim de um plano com objetivo bem definido a não prestar assistência àquela parcela vulnerável da população que não sobreviveria ao momento de crise sanitária se não por intervenção do Estado por meio de políticas públicas. O abandono político - como já nomeei anteriormente - não se trata, nesse exemplo, de incapacidade ou erro, mas sim de uma forma de se exercer o poder soberano direcionado àqueles que são vistos como “gasto” para o Estado, a necropolítica latente.

Para resumir os dados finais e de nosso maior interesse do Inquérito, os resultados apontam que em 2020 os níveis de Insegurança Alimentar e fome no Brasil voltaram àqueles encontrados em 2004. Durante esse período, a ocorrência da fome teve aumento de 8% entre 2013 e 2018, com aumento significativo para 27,6% entre 2018 e 2020:

Eram 10,8 milhões de pessoas em IA grave em 2018, passando para 19,1 milhões, em 2020. Portanto, neste período, foram cerca de nove

milhões de brasileiros(as) a mais que passaram a ter, no seu cotidiano, a experiência da fome (REDE PENSSAN, 2021, p. 53).

O próximo trabalho a ser analisado foi responsável, também, por apresentar a realidade do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil durante o período da pandemia de Covid-19, a pesquisa desenvolvida pelo *Food for Justice* - um grupo de pesquisa sediado no Instituto de Estudos Latino-Americanos da *Freie Universität Berlin* - nomeada “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil”, publicada em 2021.

Esta publicação trata-se de uma pesquisa de opinião pública, que foi realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2020, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade de Brasília. No mesmo sentido dos dados apontados pelo Inquérito da Rede PENSSAN, o relatório da *Food for Justice* encontrou 59% dos domicílios entrevistados (de um total de 2004 domicílios) vivenciando a insegurança alimentar em algum nível, e ainda trouxe o dado de que durante a pandemia, parte significativa dessas famílias reduziram o consumo de alimentos considerados importantes e sua dieta (sendo estes: cereais e leguminosas, carnes, leite, hortaliças e legumes, frutas, ovos, queijos e, por fim, tubérculos).

A pesquisa, que tinha o objetivo de analisar os efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a alimentação da população brasileira, no que diz respeito da segurança alimentar e ao consumo de alimentos, apontou ainda nos dados iniciais uma redução no consumo de alimentos saudáveis entre os meses de agosto e dezembro de 2020 (Galindo et al, 2021).

Ao focar a análise em como os entrevistados percebiam seus acesso, consumo e aquisição de alimentos no contexto da pandemia de coronavírus, e considerando os resultados de pesquisas anteriores - já citadas aqui - como a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e a POF (Pesquisa de Orçamento Familiar), que já apontavam o agravamento da insegurança alimentar no Brasil, a pesquisa do *Food for Justice* em parceria com o GEPPAAS (Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde - UFMG) encontrou um cenários de retrocessos e preocupação que havíamos pensado ter sido superados.

Ao começar a discussão teórica da pesquisa, nos é apresentada uma contextualização histórica que nos permite entender como o acesso à alimentação se estabelece como uma dificuldade para parte da população brasileira:

No Brasil, as possibilidades políticas de aliviar os efeitos das crises econômicas sobre os mais pobres por meio de políticas anticíclicas e pelo funcionamento de uma institucionalidade robusta de programas de segurança alimentar, como havia prevalecido imediatamente à crise financeira internacional, de 2008, foram progressivamente se deteriorando em um cenário de instabilidade política, instalado a partir de 2014. [...] A crise política também afetou a agenda da alimentação por meio do enfraquecimento da estrutura institucional e de importantes políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar, que se expressa no fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e no baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). [...] Os retrocessos institucionais e orçamentários na agenda da segurança alimentar e nutricional ocorridos no período pré-pandemia e não revertidos durante a crise sanitária atual também foram expressos por meio da: extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cuja missão era propor diretrizes para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); não realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e a ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que pauta o planejamento e a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (GALINDO et al, 2021, p. 3-4).

A partir destas colocações podemos formular vários questionamentos que nos farão entender o objetivo do que venho expondo até aqui. Ao pontuar a deterioração dos programas de segurança alimentar a partir de 2014, e continuamente até o fim de 2022, percebemos que a atuação política foi a maior responsável por essa mudança, em um quadro onde a alimentação deixa de ser agenda política, o problema se instaura de forma irremediável, pois todas medidas anteriormente criadas para conter e lidar com o problema se encontram inoperantes, por determinação do próprio governo, como já foi citado no decorrer deste texto.

O que é aqui pontuado como “crise política”, que foi responsável pelo enfraquecimento das políticas e programas de promoção do DHAA, e que - mais importante - optou por não lidar com o agravamento da situação da insegurança alimentar no Brasil frente ao período de crise sanitária e pandemia de covid-19, talvez deva ser tratado - e é o que essa dissertação se propõe a fazer - não

como apenas crise política, mas como um plano político com objetivo bem definido: o de não oferecer assistência à parcela vulnerável da população. Tais medidas foram tão catastróficas no cenário de pesquisa em SSAN no Brasil, que foram responsáveis até por dificultar e por vezes impossibilitar o monitoramento do DHAA durante o período citado (Galindo et al, 2021).

Os dados apontam que entre os meses de agosto e dezembro de 2020, 59,2% dos domicílios entrevistados se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, com diferenciação entre os domicílios localizados na região urbana - onde 44,3% estavam em situação de segurança alimentar - e dos domicílios rurais - onde apenas 24,8% estavam em situação de segurança alimentar, com 19,9% convivendo com a insegurança alimentar moderada, e 27,9% com a insegurança alimentar grave (Galindo et al., 2021). Os valores aqui apresentados se aproximam daqueles também encontrados pelo Inquérito realizado pela Rede de pesquisadores PENSSAN.

No que diz respeito à renda per capita, também encontramos uma relação entre a renda e o nível de insegurança alimentar, congruente com os dados já trazidos:

Embora os aspectos de ordem econômica, isoladamente, não sejam suficientes para explicar o fenômeno, as condições de vida marcadas por menor renda per capita e piores ocupações de trabalho são determinantes importantes para o maior risco de insegurança alimentar nos domicílios brasileiros [...]. Observa-se que quanto maior a renda per capita do domicílio, maior a segurança alimentar (GALINDO et al., 2021, p. 28).

Através de análises da PNAD-Covid (3º trimestre), Carvalho (2020) concluiu que cerca de 4,1 milhões de domicílios, o que corresponde a 6% do Brasil, sobreviveram o período citado somente com os rendimentos vindos do Auxílio Emergencial; no Nordeste essa porcentagem era maior, chegando até 12% (Galindo et al, 2021).

Segundo dados da pesquisa do grupo *Food for Justice* foi possível comprovar que 63% dos lares entrevistados utilizaram o valor recebido através do programa de transferência de renda emergencial para adquirir comida, enquanto pouco mais de 27% utilizou o dinheiro para arcar com despesas

básicas, ou seja, a prioridade em um momento de crise extrema, é a alimentação (Galindo et al., 2021).

O que nos chama a atenção é o fato de que, ao mesmo tempo em que o Auxílio Emergencial era implantado - e como pudemos ver, foi usado em sua maior parte para a aquisição de alimentos - o governo federal eliminava políticas públicas em SSAN. Isso nos faz pensar que a medida tomada foi realmente apenas emergencial, e caso não houvesse um período de extrema necessidade e crise econômica e sanitária (em nível global e nacional), a população estaria completamente abandonada no que diz respeito ao acesso à alimentação adequada.

É preciso levar em conta ao analisar este resultado que o Auxílio Emergencial se destinava às pessoas em situação de vulnerabilidade, no contexto da pandemia, sendo o nível de renda um critério condicionante. Portanto, pode-se inferir que mesmo havendo alta ocorrência de insegurança alimentar entre o grupo beneficiários do Auxílio Emergencial, esta situação poderia atingir patamares ainda mais graves caso não tivessem acesso a esta política (GALINDO et al, 2021, p. 31).

Durante o período pandêmico, temos consciência de que a oferta de alimentos foi comprometida, além de o poder de compra ter sido reduzido, juntamente com a capacidade de produzir e distribuir os alimentos (Alpino et al., 2020), por isso uma política pública para tratar o tema do acesso à alimentação adequada é tão importante, bem como um conselho ou órgão responsável por monitorar e assegurar o funcionamento dessas políticas.

Com o esvaziamento das instituições políticas responsáveis por esse papel, o governo federal contemporâneo demonstra seu desinteresse na temática, um desinteresse que talvez possa ser uma máscara - que é a nossa proposta - e que na verdade se trata de uma medida de abandono decidida a eliminar gastos.

A análise do comportamento de consumo de alimentos das/dos entrevistadas/dos durante a pandemia mostrou que houve uma redução de mais de 85% do consumo de alimentos saudáveis entre as/os entrevistadas/dos residentes em domicílios em situação de insegurança alimentar. Esta redução foi significativamente menor entre as/os entrevistadas/dos em situação de segurança alimentar, variando de 7 a 15% (GALINDO et al., 2021, p. 37).

Enquanto isso,  $\frac{1}{3}$  da amostra total da pesquisa demonstraram ter diminuído o consumo total de alimentos durante o período da pandemia, além disso foi possível observar também a diminuição expressiva (80%) de alimentos não saudáveis entre os domicílios que convivam com a insegurança alimentar durante a pandemia. Esses fatos demonstram um quadro de redução geral da disponibilidade de alimentos (saudáveis e não saudáveis) naqueles domicílios que experienciaram a insegurança alimentar (Galindo et al., 2021). Ou seja, com a redução geral de disponibilidade de alimentos, temos um quadro de insegurança alimentar generalizada, onde é mais provável encontrarmos cenários de fome.

Em síntese, os dados encontrados pela pesquisa “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil” apontam a ocorrência da insegurança alimentar em cerca de 59,4% dos domicílios pesquisados, no período ao qual a pesquisa se refere, entre agosto e dezembro de 2020. Também é apontado o fato de que a tendência de degradação do acesso à alimentação adequada no Brasil, já apresentada por outras pesquisas (IBGE, 2020; OXFAM, 2020), ter sido ainda mais acentuada por das chamadas crises sociais, econômicas, sanitárias e políticas - dessa última que consideramos menos uma crise do que um plano político. Os fatores econômicos, a diminuição da renda dos domicílios, se mostraram o principal fator que corroborou para dificultar ou impossibilitar o acesso à alimentos durante o período, “em contextos no quais as/os entrevistadas/os declararam ter diminuído a renda do domicílio desde o início da pandemia, identifica-se a ocorrência de insegurança alimentar em 71,9% dos domicílios” (Galindo et al., 2021, p. 39).

Por fim,

A análise dos dados sobre o perfil de consumo de alimentos conjugados com a proporção da insegurança alimentar nos domicílios brasileiros mostra a gravidade da carência ao acesso a alimentos saudáveis que os lares brasileiros têm passado durante a pandemia, que afeta sobretudo alguns estratos da população brasileira: mulheres, pessoas de cor ou raça preta e parda, moradores das regiões Norte e Nordeste e de áreas rurais, domicílios com crianças e com menor renda per capita. Esta pesquisa oferece um grave retrato das desigualdades alimentares presentes no Brasil em tempos de pandemia da Covid-19 (GALINDO et al., 2021, p. 40)

## Considerações Finais

A alimentação no Brasil, como vimos, tem sido um assunto delicado e sensível desde meados do século passado, quando os primeiros estudos surgiam e já tratavam sobre a fome oculta (Castro, 1946), e outras nuances perceptíveis da mesma mazela.

A atuação governamental, através de políticas públicas, instituições de governo, secretarias, conselhos, ministérios etc. tem por objetivo manter a vida social, e em vários casos, assegurar os direitos humanos declarados no documento oficial da ONU. No caso deste trabalho, a alimentação e seu maior obstáculo – ou seu completo oposto – a fome, foram colocadas como ponto de partida para percebermos de que maneira, e por meio do desenvolvimento histórico, o poder político pode usar sua atuação e exercício para assegurar vidas humanas ao garantir esses direitos, ou por colocar essas vidas em risco, quando não existe agência e agenda política que lide com o tema.

Neste trabalho trouxemos o cenário da pandemia de COVID-19, um período sombrio na história global, onde pudemos acompanhar a atuação do governo federal frente à crise que ceifava milhares de vidas diariamente. Nesse momento, nas últimas considerações acerca de tudo o que tratamos neste trabalho, trago para a discussão diferentes pensamentos que nos ajudarão a interpretar e entender as implicações políticas no que diz respeito a alimentação e a fome no período da pandemia de COVID-19. Seria possível traçar diversas críticas e apontar vários momentos onde o agir político esteve como empecilho e dificultou o acesso à ferramentas que garantiriam – ou ao menos tentariam – a vida da população brasileira, no entanto, este trabalho tem o foco no Direito Humano à Alimentação Adequada, e por isso voltou seus esforços a discutir seu alcance durante o período citado.

Utilizaremos dessa conclusão para exemplificar como mesmo com os dados resultantes das duas pesquisas divulgados ainda em 2021 – e outras – e as indicações de como prosseguir para minimizar os danos causados pela crise sanitária do COVID-19 e suas implicações econômicas e sociais, poucas iniciativas foram tomadas.

No âmbito do Direito Humano à Alimentação Adequada, que é o escopo deste trabalho, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional só foi reconstituído no dia 28 de fevereiro de 2023, como consta no site oficial<sup>21</sup>, após grande mudança no corpo político do Governo Federal, após eleições ordinárias, e pouco antes da declaração oficial de término da pandemia de COVID-19 (Mingote, 2023).

O retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU já despertava a preocupação de pesquisadores e de senadores, que se atentavam para as consequências que essa realidade implicaria junto ao cenário pandêmico:

O país havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014, por meio de estratégias de segurança alimentar e nutricional aplicadas desde meados da década de 1990. Mas voltou a figurar no cenário a partir de 2015, obtendo um especial agravamento ao longo da pandemia de Covid-19 que afetou o mundo todo por dois anos a partir de 2020 (GUEDES, 2022).

Ao perceber como o governo federal vinha atuando no combate à fome nos anos que antecederam a pandemia, conseguimos delegar culpa – ou resultado – para os sucessivos erros que acabaram por minar as políticas públicas em SSAN, e corroboraram para o agravamento do cenário da Insegurança Alimentar no Brasil.

Para a senadora Zenaide Maia (Pros-RN), nada é mais preocupante e urgente do que acabar com a fome de milhões de brasileiros. Na avaliação dela, o governo federal desmontou um importante arcabouço de proteção social, tornando necessária a reconstrução das políticas públicas para essa área. Além de um projeto de geração de emprego e renda, Zenaide pondera no sentido de que o país precisa de mais investimento público e de ações para a valorização do salário mínimo como formas de diminuir os números da fome no Brasil.

— Também precisamos voltar a priorizar o financiamento de agricultores familiares e retomar a formação de estoques de alimentos para evitar os preços nas alturas. Investimentos públicos para a geração de emprego e renda e uma política de valorização do salário mínimo, tudo a gente já teve e precisa resgatar, porque são políticas públicas que salvam vidas — defende Zenaide.

Na opinião do senador Fabiano Contarato (PT-ES), o combate à fome é uma medida prioritariamente política, que requer engajamento das autoridades.

— A insegurança alimentar precisa ser combatida com políticas públicas eficientes, integradas e com reforço orçamentário e vontade política de trabalhar com o setor privado, a sociedade civil e governos estaduais e municipais. Temos de devolver dignidade ao povo

---

<sup>21</sup> <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/estrutura-consea>

brasileiro, com emprego, prato de comida na mesa, filhos na escola, esperança de futuro — pontua.

Para o senador Dário Berger (PSB-SC), enfrentar o problema da fome precisa ser a prioridade do governo:

— É fundamental estender a mão para as pessoas que mais precisam, oferecendo políticas públicas humanitárias, gerando oportunidades, fortalecendo programas sociais e de retomada do emprego. Só assim mudaremos essa triste e dura realidade (GUEDES, 2022).

Percival de Brites, jornalista, compartilhou sua indignação frente às decisões políticas em sua rede social (*twitter*), onde expressou: “Furtar comida porque está com fome, é crime. Mas matar de fome, é governar”. (Brites, 2022). O comentário do jornalista vai ao encontro com aquilo que temos frisado no decorrer de grande parte deste trabalho: a atuação do governo e as decisões tomadas pelo poder político, que afetaram de maneira negativa as políticas públicas em Soberania e Segurança Alimentar no Brasil.

Uma pesquisa realizada pelo Datafolha, e publicada na Folha de São Paulo no dia 13 de agosto de 2020, já apresentava dados que comprovava que a maior parte dos beneficiários do Auxílio Emergencial utilizava a renda para comprar comida, cerca de 53% dos entrevistados (G1, 2020).

Em momentos em que o pacote de arroz, ingrediente base da alimentação brasileira, que custava em média R\$15 passa a ser encontrado a R\$40 (Cirillo, 2020), e a imprensa passa a ensinar outras maneiras de se alimentar, e de substituir o arroz e o feijão na dieta do dia a dia (Azevedo, 2020). Com informações que já previam a estabilização do preço de alimentos somente para o próximo ano, ou seja, com 5 meses de antecedência (Martimon, 2020), já era possível perceber e prever futuros problemas de acesso à alimentação no Brasil, e assim tomar medidas assertivas para lidar com esses problemas.

Segundo os produtores, o preço do arroz, bem como de outros produtos – óleo de soja, feijão, leite, carnes, tomate, queijo etc. – enfrentaram grande alta por problemas no acesso à matéria prima, e também ao transporte e conservação dos produtos (Pereira, 2020). Esses problemas são resultados tanto da pandemia, quando da falta de atuação do governo em possibilitar alternativas cabíveis. Podemos entender que neste cenário pandêmico, o acesso financeiro não é o único impeditivo à alimentação, por isso uma política de

transferência de renda – como foi o caso do auxílio emergencial – não se mostrou efetiva, era necessário pensar em alternativas que contornassem os problemas encontrados e possibilitassem o acesso à alimentação de forma regional, uma produção local.

Com notícias que apontavam situações em que parte da população recorria à restos de ossos, pelanca e pedaços de carne que foram rejeitadas por açougues, para tentar de alguma forma ter acesso à “carne” para saciar a fome: “Não vejo um pedaço de carne há muito tempo, desde que a pandemia começou. Esse osso é a nossa mistura. Levamos para casa e fazemos para os meninos comerem. Sou muito grata por ter isso aqui” (Souza; Sabóia, 2021), relata uma das entrevistadas em matéria publicada no Extra.

Enquanto isso, o mercado de exportação de carnes batia recordes históricos: “O Brasil deve registrar um novo recorde nas exportações de carnes neste ano, considerando que as receitas acumuladas até aqui já somam 90% do total de US\$ 15,8 bilhões do ano passado, conforme dados da Secex (Secretaria de Comércio Exterior). Por aqui nunca se exportou tanta carne como agora, um cenário ideal para o rápido avanço do mercado externo nesse setor, que acaba pressionando o mercado interno e contribuindo muito com o aumento dos preços!” (Elias, 2021).

Na matéria intitulada “No país da fila de ossos, o setor de carnes terá mais um ano recorde nas exportações”, publicado no Mídia Ninja pelo nutricionista José Carlos Elias (2021), conhecido online como @onutrifavelado, aponta para a atuação governamental e a realidade sofrida pelos milhares de brasileiros que dependem de programas de assistência social para ter acesso à alimentação digna:

Na atual política não existe empatia, nesse círculo as pessoas tem [sic] que se preocupar consigo mesmas, para eles se preocupar com quem não vive no mesmo patamar é visto como comunismo e pobres são pessoas que não querem trabalhar.

A crise política, a falta de medidas governamentais, somadas a alta do desemprego, comida, gás, energia e demais despesas básicas. Formam o cenário ideal para a exposição das classes mais baixas, que sem amparo, tem dificuldades para garantir a alimentação ideal. Ou seja, comem o que dá pra comprar, ou muitas vezes não comem.

Todo esse contexto traz o triste panorama que temos hoje de pessoas tendo de procurar outras formas para cozinhar por não conseguir

comprar o gás de cozinha, fazendo filas em frigoríficos e açougues a procura de ossos e restos de carne, num ato desesperado de tentar compensar a falta de comida, tudo isso enquanto a carne produzida aqui é exportada aos montes.

Saúde e alimentação digna [sic] infelizmente deixaram de ser projetos políticos do Brasil, deveria ser prioridade nacional a segurança alimentar do nosso povo, acima de qualquer outro negócio. A produção brasileira precisa ser suficiente para alimentar sua própria população interna antes de ser vendida ao exterior, a fome por aqui não é uma questão de falta de alimentos. Isso é crime de lesa pátria, o agronegócio não é “pop” porque não alimenta o país (ELIAS, 2021).

Em outra pesquisa realizada pelo Datafolha e publicada em 24 de dezembro de 2021, a pergunta “nos últimos meses, a quantidade de comida na sua casa para você sua família foi:”, encontrou como resposta de 37% dos entrevistados que recebiam até dois salários mínimos “menos do que o suficiente”. A percepção da fome entre os brasileiros também aumentou, quando perguntados sobre “se neste período de pandemia, eles percebem que o número de pessoas que passam fome no Brasil aumentou, diminuiu ou ficou igual”, 89% dos entrevistados responderam que houve sim um aumento (G1, 2021).

Também já era de conhecimento público que o padrão de consumo brasileiro no que se refere a alimentação havia mudado no período da pandemia de COVID-19. O aumento do consumo de ovos, e a redução na venda de queijos, camarão, frutas e outros, já era presente desde março de 2020, como foi publicado pela CCN.

Com informações como essas citadas já disponíveis ainda no primeiro semestre de acometimento da pandemia no Brasil, quais seriam os motivos para que nada fosse feito, do ponto de vista político, para amenizar a insegurança alimentar e a fome, em todo território nacional? Não encontramos outra resposta que não uma ação necropolítica, que por meio do não assistencialismo, condenava vidas humanas.

Em entrevista realizada em um evento da Associação Brasileira de Supermercados, Paulo Guedes, ex-ministro da economia do governo Bolsonaro, dá a entender que o cidadão brasileiro não tem comida suficiente pois come demais, em comparação à população europeia, onde os pratos são “relativamente pequenos”, e ainda faz uma proposta onde diz que os “restos” dos

alimentos de restaurantes que não forem utilizados seriam suficientes para alimentar “pessoas fragilizadas” (Bentivoglio, 2021). A meu ver, alegações como estas vindas de um ministro , representante do governo federal, além de falta de respeito com o seu povo, é falta de responsabilidade com o cargo que ocupa; é uma visão por demais simplista, e até negacionista, que desvia qualquer culpa ou responsabilidade política à ações que deveriam ser do governo..

Frente a essas declarações, e às medidas tomadas pelo governo Bolsonaro frente à mazela da fome e o cenário pandêmico no Brasil, é comum encontrar expressões da sociedade civil em forma de protesto, e como diz o ditado, uma imagem fala mais que mil palavras:

Figura 1: Pichação em muro de cemitério na cidade de São Paulo.



Fonte: Lorelay Fox, 2022.

Em matéria publicada no site da Folha de São Paulo, Laís Alegretti retoma a fala de alguns especialistas que apontam “criticam esvaziamento de programas de estímulo à agricultura familiar e combate à fome, além de defenderem atualizações no Bolsa Família”, e ainda confirma várias dos apontamentos feitos neste trabalho:

A partir de 202, o aumento da fome no Brasil foi impactado pela pandemia, como em outros países. Mas não é só o efeito da covid que explica a piora no nível de segurança alimentar dos brasileiros, que já vinha piorando antes do coronavírus. O alastramento da fome no Brasil

é reflexo também do fim ou esvaziamento de programas voltados para estimular a agricultura familiar e combater a fome, além de defasagem na cobertura e nos valores do Bolsa Família, segundo especialistas em segurança alimentar, políticas públicas e desigualdade ouvidos pela BBC News Brasil (ALEGRETTI, 2021)

A matéria ainda aponta o fim do CONSEA como um grande golpe às políticas públicas em SSAN no Brasil, e constata isso através de falas de especialistas que rebatem às alegações do Governo que diziam que as competências do CONSEA haviam sido distribuídas entre diversas áreas do governo, ao chamar atenção para a demora em que o governo respondeu à situação da pandemia, se é que o fez (Alegretti, 2021). A matéria ainda faz referência à uma das pesquisas utilizadas no desenvolvimento desse trabalho, e afirma que:

O estudo destaca que o Brasil passa por uma combinação de crises – política, econômica, de seguridade social e sanitária.

"A crise política também afetou a agenda da alimentação por meio do enfraquecimento da estrutura institucional e de importantes políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar", diz o estudo.

Os pesquisadores destacam o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e baixo investimento no PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

"O enfraquecimento destas políticas, reconhecidas mundialmente como ações exitosas que contribuem para a meta de erradicação da fome, sendo importantes impulsionadoras da saída do Brasil do Mapa da Fome da FAO, em 2014, dificulta que os indivíduos mais pobres tenham acesso a alimentos."

Para Recine, a mudança de orientação começou durante o governo do ex-presidente Michel Temer.

"As políticas públicas de segurança alimentar começaram a sofrer mudanças muito profundas. Logo que o Temer assumiu a presidência, ele já teve atitudes muito importantes em relação a isso e mostravam já o caminho do retrocesso. Ele, por exemplo, extinguiu o Ministério da do Desenvolvimento Agrário, cortou radicalmente e, com isso, começou a dismantelar todas as políticas de apoio à agricultura familiar", diz a professora da UnB.

Os gastos federais com políticas de desenvolvimento agrário caíram 55% de 2013 (R\$ 1,13 bilhão) até 2019 (R\$ 510 milhões), conforme aponta artigo sobre gasto federal com políticas sociais elaborado pela pesquisadora do Ipea Fabiola Vieira (ALEGRETTI, 2021).

Em entrevista ao jornalista Kennedy Alencar, do portal Uol, a professora Michelle Morais de Sá, responsável pelo Centro de Estudos sobre o Brasil, da Universidade de Oklahoma (EUA), apontou o governo Bolsonaro como um governo de retrocesso histórico:

[...] o que aconteceu no Brasil, com a ascensão da extrema-direita nas eleições de 2018, desencadeou mudanças de destruição do estado e retrocessos nas políticas social, ambiental, diplomática, de direitos

humanos e educacional, aponta o estudo, que entrevistou 337 servidores e ex-funcionários públicos (ALENCAR, 2021).

Ainda segundo a professora,

[...] ocorre no Brasil uma política de desmonte marcada pelo "autoritarismo" que afeta as estruturas profissionais da burocracia. Bolsonaro vê o funcionalismo público como "esquerdista, petista e comunista", o que o levou a promover expurgos em cargos de chefia em repartições que cuidavam de políticas públicas importantes (ALENCAR, 2021).

Essas alegações podem ser relacionadas com o conceito de atuação da necropolítica, assim como demonstrada por Mbembe (2019), onde a visão do outro – aqui retratado como o “esquerdista, petista e comunista” – representam perigo a vida de determinado grupo social e político que se encontra no poder, desta forma, toda atuação de desmonte e retrocesso, a fim de destruir tudo o que se vinha construindo até então, não se trata de negligência ou incompetência, mas de agir políticos com objetivo a eliminar a ameaça, mesmo que isso signifique impactar a vida dessas pessoas.

Os esforços deste trabalho estiveram em delegar responsabilidade ao Governo Federal, e àqueles que ocupavam cargos de poder durante o período proposto, no que diz respeito a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Contudo, como percebemos ao longo da dissertação, grande parte da atuação política não buscou a solução do problema da fome, e por vezes pareceu até corroborar para sua incidência, com ações duvidosas, equivocadas e desastrosas.

Nossa conclusão é que toda decisão tomada politicamente, seja ela positiva ou negativa, no sentido de melhorar ou piorar uma situação, é tomada por um motivo pré-estabelecido, como parte da execução de um plano que tem objetivo traçado, e no caso aqui defendido, o objetivo era o próprio extermínio de parte da sociedade que depende financeiramente do Estado para manter níveis de bem-estar social. É a isso que se refere a Necropolítica, e este foi o cenário no qual o Brasil esteve atuando nos anos de governo liberal e neoliberal, desde o Impeachment de 2016.

O poder soberano, explicitado por Foucault (2005), se reformula frente aos desafios sociais contemporâneos. Sua atualização, a Necropolítica (Mbembe, 2019), trata sobre os mecanismos e ferramentas governamentais

utilizadas para fazer morrer àqueles que são vistos como “outros” dentro do sistema capital – onde os outros são os que não produzem ou não geram riqueza – e nossa tentativa aqui foi estabelecer como a categoria de “outros” pode estar também relacionada a ideologia política, o que possibilitaria uma visão de “ameaça biológica” e justificaria – para alguns – a sua atuação a fim de exterminar esses indivíduos diferentes.

Esse trabalho tenta lançar novo olhar sobre um tema já amplamente debatido nas produções acadêmicas, abarcando conceitos que podem lançar luz sobre novas nuances de atuação, e nos fazer enxergar que toda decisão é política, principalmente quando o que se está em jogo é a vida de parte da população.

A vida é política, a morte também.

## Bibliografia

**37% dos brasileiros que recebem até 2 salários sofrem com falta de comida, mostra Datafolha.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/12/24/37percent-dos-brasileiros-que-recebem-ate-2-salarios-sofrem-com-falta-de-comida-mostra-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

**ALEGRETTI, L. Não é só efeito da pandemia: por que 19 milhões de brasileiros passam fome.** Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/nao-e-so-efeito-da-pandemia-por-que-19-milhoes-de-brasileiros-passam-fome.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/nao-e-so-efeito-da-pandemia-por-que-19-milhoes-de-brasileiros-passam-fome.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha)>. Acesso em: 17 ago. 2023.

**ALENCAR, K. Estudo dos EUA aponta desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/kennedy-alencar/2021/07/22/estudo-dos-eua-aponta-desmonte-autoritario-de-politicas-publicas-no-brasil.htm>>. Acesso em: 13 out. 2023.

ALVES, J.J.A. A Contribuição de Josué de Castro no Estudo e Combate À Fome e Sua Repercussão Científica e Política na Geografia. **Revista de Geografia**. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 25, n. 2, mai-ago. 2008.

**AUSTRÁLIA. Australian Bureau of Statistics.** Disponível em: <https://www.abs.gov.au>. Acesso em: 25 nov. 2021.

**AZEVEDO, E. Saiba como substituir o arroz e feijão por opções mais baratas.** Disponível em: <[https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/saiba-como-substituir-arroz-feijao-por-opcoes-mais-baratas-24636652.html?utm\\_source=Twitter&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=Extra](https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/saiba-como-substituir-arroz-feijao-por-opcoes-mais-baratas-24636652.html?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=Extra)>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614>. Acesso em: 2 jul. 2023.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

**BENTIVOGLIO, A. Paulo Guedes fala que classe média europeia é que sabe fazer prato. Brasileiro come demais: pic.twitter.com/uejfu3wwoy.** Disponível em: <<https://twitter.com/alebentivoglio/status/1405585703866671104>>. Acesso em: 13 out. 2023.

BLANCO, Lis. **Dar forma à fome: uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na trajetória do Programa Fome Zero.** 2022. 284 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BOOTH, Sue; COVENEY, John. **Food Democracy: From consumer to food citizen.** Singapura: Springer, 2015. 65 p. ISBN 978-981-287-422-1.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92).** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Coronavirus Disease (COVID-19).** Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial de Alimentação, Roma, 1996.** Brasília, 1996.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso de lançamento do Programa Fome Zero. Brasília, 30 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45387.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2023.

BRASIL. **Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014:** Ministra do Desenvolvimento Social analisa dados das Nações Unidas, que tiraram o País do Mapa da Fome no mundo. [S. l.], 16 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRITES, P. **Furtar comida porque está com fome, é crime. Mas matar de fome, é governar.** Disponível em: <https://twitter.com/BritesPercival/status/1535033695308075010?t=wN-26PHg0bcTrIA9LXzvVg&s=08>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CAFIERO, C. Advances in hunger measurement. **Proceedings of the International Scientific Symposium on Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition,** Roma, v. 1719, 2012. Disponível em: [https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess\\_test\\_folder/Food\\_security/Cafiero\\_Global\\_Food\\_Security.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/Food_security/Cafiero_Global_Food_Security.pdf). Acesso em: 20 abr. 2023.

CASTRO, J. **Geografia da Fome.** Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, J.; CASTRO, A. M. de. **Fome: um tema proibido - Últimos escritos de Josué de Castro.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARAHER, Martin; COVENEY, John (org.). **Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities.** Suíça: Springer, 2016.

CIRILLO, B. **Arroz chega a custar R\$40, e setor diz que preço deve continuar em alta.** Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/08/preco-do-arroz-dispara.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

COMCIENCIA. **O legado de Josué de Castro sobre a “maior calamidade social”** -. Disponível em: <<https://www.comciencia.br/o-legado-de-josue-de-castro-sobre-a-maior-calamidade-social/>>. Acesso em: 3 nov. 2022.

COPLE, J. ‘Passar fome no Brasil é uma grande mentira’, diz Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/passar-fome-no-brasiluma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496>. Acesso em: 30 ago. 2020.

COSTA, Samuel. **Inflação: preços de alimentos sobem 21,4% desde o início da pandemia**: Taxa supesupera índice acumulado nos últimos 12 meses. Peso é maior para famílias com renda até 5 salários. [S. l.], 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/inflacao-precos-de-alimentos-sobem-214-desde-o-inicio-da-pandemia/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

COPLE, J. ‘Passar fome no Brasil é uma grande mentira’, diz Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/passar-fome-no-brasiluma-grande-mentira-diz-bolsonaro-23818496>. Acesso em: 01 ago. 2020.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. In: **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. 1993. Portal de Direito Internacional. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Prog%20rama%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

**Estrutura do Consea**. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/estrutura-consea>>. Acesso em: 13 ago. 2023.

FAO. **Report of the Conference**. Twenty-first session. Roma, nov. 1981a. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x5564E/x5564e00.htm>. Acesso em: 2 jul. 2022.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World 2006**, 2006. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/009/a0750e/a0750e00.htm> Acesso em: 3 nov. 2021.

FAO; IFAD; WFP. **The state of food insecurity in the world 2014**: strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma, 2014.

FONSECA, C.; SCALCO, L. A biografia dos documentos: uma antropologia das tecnologias de identificação. In: FONSECA, C.; Machado, H. (Org.) **Ciência, identificação e tecnologias de governo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. p. 20-37.

FOUCAULT, Michel. **A Hermenêutica do sujeito**. Trad. Márcio Alves da Fonseca e Salma Tannus Muchail. São Paulo: Martins Fontes, 2004

FOUCAULT, M. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I: A Vontade de Saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

FOX, L. **Nos muros do cemitério...** [pic.twitter.com/8ilyeyccnt](https://pic.twitter.com/8ilyeyccnt). Disponível em: <[https://twitter.com/Lorelay\\_Fox/status/1493678288975417348?t=8Bg5Aq7wgtJel0ZR2-ltQ&s=08](https://twitter.com/Lorelay_Fox/status/1493678288975417348?t=8Bg5Aq7wgtJel0ZR2-ltQ&s=08)>. Acesso em: 13 oct. 2023.

FREIRE, Diego, **Calendário: Governo define datas de pagamentos das parcelas de R\$ 300 do auxílio**, CNN Brasil, disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/governo-divulga-calendario-de-pagamentos-das-parcelas-de-r-300-do-auxilio/#:~:text=Receba%2C%20em%20primeira%20m>>. acesso em: 9 maio 2023.

Galindo, Eryka; Marco Antonio Teixeira, Melissa De Araújo, Renata Motta, Milene Pessoa, Larissa Mendes e Lúcio Rennó. 2021. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/refubium-29554 ISBN: 978-3-96110-370-6

GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. **Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

GUEDES, A. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. **Agência Senado**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>>. Acesso em: 8 set. 2023.

GUIMARÃES, José. **Com Bolsonaro, o Brasil voltou ao mapa da fome**: Na nação que já celebrou a redução da miséria, falta até mesmo esperança em dias melhores. [S. l.], 15 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaofrente-ampla/com-bolsonaro-o-brasil-voltou-ao-mapa-da-fome/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

G1. **Maioria dos beneficiários usa auxílio emergencial para comprar comida, diz Datafolha**. Disponível em: <[https://g1.globo.com/google/amp/economia/auxilio-emergencial/noticia/2020/08/14/maioria-dos-beneficiarios-usa-auxilio-emergencial-para-comprar-comida-diz-datafolha.ghtml?\\_twitter\\_impression=true&s=08](https://g1.globo.com/google/amp/economia/auxilio-emergencial/noticia/2020/08/14/maioria-dos-beneficiarios-usa-auxilio-emergencial-para-comprar-comida-diz-datafolha.ghtml?_twitter_impression=true&s=08)>. Acesso em: 5 jul. 2023.

G1. **37% dos brasileiros que recebem até 2 salários sofrem com falta de comida, mostra Datafolha**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/12/24/37percent-dos-brasileiros-que-recebem-ate-2-salarios-sofrem-com-falta-de-comida-mostra-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 08 oct. 2022.

HASSANEIN, Neva. Locating Food Democracy: Theoretical and Practical Ingredients. **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, [s. l.], p. 286-308, 11 out. 2008. DOI 10.1080/19320240802244215. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19320240802244215>. Acesso em: 27 dez. 2021.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Editora FIOCRUZ, 2007.

KENT, George. **Nutrition rights**: The human right to adequate food and nutrition. Hawaii: University of Hawaii, 2001. 252 p. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.468.5382&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

LA VIA CAMPESINA. The International Peasants' Voice. In: LA VIA CAMPESINA. **La Via Campesina**: International Peasants Movement. [S. l.], 24 nov. 2021. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice>. Acesso em: 4 jan. 2022.

LEACH, Edmund Ronald. **Repensando a antropologia**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. 220 p. (Debates; 88). ISBN 9788527302494  
LINDGREN, Karl-Axel. The Right to Food in India – Entitlements as Government Responsibility to Entitlements as Government Obligation. In: CARAHER, Martin; COVENEY, John (org.). **Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities**. Suíça: Springer, 2016. cap. 5, p. 43-54.

MALUF, R. Conceitos e princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: Rocha, C.; BURLANDY, L.; Magalhães, R. (Org.). **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

MARTIMON, G. **Preço do arroz só deve estabilizar a partir de fevereiro de 2021, diz ministra da Agricultura**. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/noticias/preco-do-arroz-so-deve-estabilizar-a-partir-de-fevereiro-de-2021-diz-ministra-da-agricultura-16310191>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

MBEMBE, Achille. **Necropolitics**. Durham, Duke University Press, 2019.

MBEMBE, Achille, Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte, **Artes & Ensaios**, v. 32, p. 123–151, 2016.

MINGOTE, B. **Decretado fim da emergência sanitária global de Covid-19**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/05/08/decretado-fim-da-emergencia-sanitaria-global-de-covid-19>>. Acesso em: 13 ago. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. **Estudo Técnico N. 01/2014**.

Brasília, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2023

NUSSBAUM, Martha C.. Capabilities and Human Rights. **Fordham Law Review**, [s. l.], v. 66, n. 273, ed. 2, 1997. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2/>. Acesso em: 16 set. 2021.

NUSSBAUM, Martha C.. Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. **Feminist Economics**. 2003. 9:2-3. p.33-59, DOI: 10.1080/1354570022000077926

NUSSBAUM, Martha C.. Poverty and Human Functioning: Capabilities as Fundamental Entitlements. In: **Poverty and Inequality**. GRUSKY, David B.; KANBUR, Ravi (org.). Stanford: Stanford University Press, 2006. p.47-75.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 13 jan. 2022.

OTERO, Cleber Sanfelici; REGO, Ihgor Jean. A distinção conceitual dos direitos positivos e negativos, e o conflito entre o significado clássico e o significado contemporâneo de seus conteúdos. In: **Encontro Nacional Do CONPEDI**, XXV, 2016, Brasília, DF. Teorias do Direito e Realismo Jurídico. Santa Catarina: CONPEDI, 2016. p.7-27.

PEREIRA, B. **Óleo de soja, arroz e outros produtos têm alta nos preços em Brusque; saiba os motivos**. Disponível em: <https://omunicipio.com.br/oleo-de-soja-arroz-e-outras-produtos-tem-alta-nos-precos-em-brusque-saiba-os-motivos/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006)**: atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

PINHO, Márcio , **Guedes anuncia auxílio de R\$ 200 mensais a trabalhadores informais**, R7.com, disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/guedes-anuncia-auxilio-de-r-200-mensais-a-trabalhadores-informais-29062022>. acesso em: 1 maio 2023.

POGGE, Thomas. A Cosmopolitan Perspective on the Global Economic Order. In: **The Political Philosophy of Cosmopolitanism**. BROCK, Gillian; BRIGHOUSE, Harry (org.). Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 92–109

POGGE, Thomas. World Poverty and Human Rights. **Ethics & International Affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.1–7.

POLLARD, Christina; BEGLEY, Andrea; LANDRIGAN, Tim. The Rise of Food Inequality in Australia. In: CARAHER, Martin; COVENEY, John. **Food Poverty and Insecurity: International Food Inequalities**. Suíça: Springer, 2016. cap. 9, p. 89-104.

PUGLIESE, G. **História da dietética: esboço de uma crítica antropológica da razão bioascética**. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-11042016-142445/pt-br.php>. Acesso em: 16 mai. 2023.

REDE PENSSAN. **VIGISAN**, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021.

SAXENA, N. C.. Hunger, under-nutrition and food security in India. **Working Paper 44**. Chronic Poverty Research Centre: UK, 2011.

SCHANBACHER, William D. **The Politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty**. Santa Barbara: Praeger, 2010. 168 p. ISBN 978-0-313-36328-3.

SCHEPER-HUGHES, N. **Death without weeping: the violence of everyday life in Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1992.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya. La batalla de los alimentos: conflictos em el acceso a la alimentación. **Alimentación y Nutrición**, Ciudad de México, v. 10, n. 1, p. 89-99, 1984.

SHORE, C. et al. (Ed.). **Policy Worlds: anthropology and the analysis of contemporary power**. Oxford: Bergham, 2011.

SHORE, C.; Wright S. (Eds). **Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power**. New York: Routledge, 1997.

SIMMONS, D. **Vital Minimum: Need, Science and Politics in Modern France**. Chicago: University of Chicago Press, 2015

SNYDER, Timothy. **Terra Negra – o holocausto como história e advertência**. Tradução: Donald M. Garshagen e Renata Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SOUZA, L. E. P. F.; BARROS, R. D.; BARRETO, M. L. et al. **The potencial impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil**. BMJ Global Health, 2019. DOI:10.1136/bmjgh-2019-001661

SOUZA, R. N.; SABÓIA, G. **Garimpo contra a fome: sem comida, moradores do Rio recorrem a restos de ossos e carne rejeitados por supermercados.** Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/garimpo-contra-fome-sem-comida-moradores-do-rio-recorrem-restos-de-ossos-carne-rejeitados-por-supermercados-25216735.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

STRINGER, Randy. Food Security Global Overview. In: CARAHER, Martin;

COVENEY, John. **Food Poverty and Insecurity:** International Food Inequalities. Suíça: Springer, 2016. cap. 2, p. 11-18.

TOWNSEND, J. **A Dissertation on the Poor Laws.** Berkeley: University of California Press, [1786] 1971.

VERNON, J. **Hunger, a modern history.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2007

UNCESCR. **Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social, and cultural rights.** New York, 1999.

WINDFUHR, Michae; JONSÉN, Jennie. **Food Sovereignty:** Towards Democracy in Localized Food Systems. United Kingdom: ITDG Publishing, 2005.