

10

**O AGRAVAMENTO DA TRAGÉDIA DA FOME: UMA
REFLEXÃO SOBRE A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A
PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

**THE WORSE OF THE TRAGEDY OF HUNGER: A
REFLECTION ON FOOD INSECURITY AND THE COVID-19
PANDEMIC IN BRAZIL**

Fabiano Lucio de Almeida Silva*

Geovana Faza da Silva Fernandes**

Maria Juliana Dionisio de Freitas***

Flávio Santos da Silva****

Sandro Henrique Calheiros Lôbo*****

Shymena de Oliveira Barros Brandão Cesar*****

RESUMO: A Segurança Alimentar e Nutricional é um tema profundamente complexo, amplo e importante para a efetivação dos direitos humanos, já que a fome afronta a dignidade humana, a concretização do Estado democrático de direito e coloca em risco a paz social. Nos últimos anos, o Brasil que tinha saído do mapa da fome, em 2014, verificou o aumento de cidadãos em situação de insegurança alimentar moderada e grave em virtude de políticas governamentais que retiraram garantias a alimentação adequada e nutricional. A presente pesquisa é norteada pelo método hipotético-dedutivo, mediante uma abordagem quantitativa para a melhor compreensão do fenômeno da fome e suas consequências, sociais, econômicas e jurídicas. Conclui-se que as políticas econômicas e sociais do governo federal tiveram uma forte e decisiva influência no aumento dos indicadores sociais relacionados a fome e insegurança alimentar, que somado a má gestão sanitária durante a pandemia da COVID-19, agravaram a situação de insegurança alimentar no país.

* Doutorando em Direito (UNESA/RJ). Mestre em Saúde Coletiva (IEP-HSL). Graduação em Direito (CESMAC) e Administração (UNEAL). Licenciado em Sociologia (UNOPAR). Professor no Curso de Direito da Faculdade CESMAC do Agreste. Lattes iD <http://lattes.cnpq.br/0352721431140591>. E-mail: fabiano.silva@cesmac.edu.br

** Doutoranda em Direito (UNESA/RJ). Doutoranda em Sociologia e Direito (UFF). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis – RJ. Diretora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal de Juiz de Fora/MG. Instrutora de Mediação e Conciliação. Facilitadora de práticas restaurativas.

*** Mestra em Direito Público (UFAL). Pós-graduação Lato Sensu em Direitos Humanos (UFAL). Graduação em Direito (UFAL). Advogada, pesquisadora e professora da Faculdade Cesmac do Agreste. E-mail: maria.freitas@cesmac.edu.br

**** Doutor em Sociologia (UFG). Mestre em Sociologia (UFAL). Graduação em Ciências Sociais (UFAL). Professor do Centro Universitário Cesmac. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8215614044937435>

***** Doutor em Antropologia (UFPE). Advogado. Professor do Curso de Direito da Faculdade Cesmac do Sertão.

***** Mestre em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (UNIT/AL). Especialista em Direito Processual (CESMAC). Graduada em Direito (CESMAC). Professora titular de Direito Processual Civil da Faculdade CESMAC do Agreste. Advogada.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança alimentar. Políticas públicas. Direitos Humanos. Garantias Fundamentais. Covid-19.

ABSTRACT: Food and Nutritional Security is a deeply complex, broad and important topic for the realization of human rights, since hunger affronts human dignity, the implementation of the democratic rule of law and puts social peace at risk. In recent years, Brazil, which had left the hunger map in 2014, saw an increase in citizens in a situation of moderate and severe food insecurity due to government policies that withdrew guarantees of adequate and nutritional food. This research is guided by the hypothetical-deductive method, through a quantitative approach for a better understanding of the phenomenon of hunger and its social, economic and legal consequences. It is concluded that the economic and social policies of the federal government had a strong and decisive influence on the increase in social indicators related to hunger and food insecurity, which, in addition to poor health management during the COVID-19 pandemic, aggravated the situation of food insecurity in the country.

KEYWORDS: Food safety; Public policy; Human rights; Fundamental Warranties; Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

[...] Para mim o mundo em vez de evoluir está retornando a primitividade. Quem não conhece a fome há de dizer: “quem escreve isto é louco”. Mas quem passa fome há de dizer: “Muito bem, Carolina. Os gêneros alimentícios deve ser ao alcance de todos” [...] (Jesus, 2019).

A temática Segurança Alimentar e Nutricional - SAN tem evoluído nas últimas décadas com o incremento de novos saberes advindos de diversos campos das ciências. Há um consenso de que a alimentação adequada e nutritiva contribui significativamente não apenas com a manutenção da vida, mas com a sua qualidade e desenvolvimento. Alimentos com baixa qualidade nutricional, ausência das refeições necessárias, entre outros fatores, estão por trás de sérios problemas de saúde na população mundial. (FAO, 2019, 2020)

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, “a segurança alimentar e a nutrição estão intimamente ligadas”, onde não basta apenas ter acesso a alimentos, mas sim, a alimentos saudáveis e com qualidade nutricional, já que há uma conexão direta entre a saúde das pessoas e a qualidade do que elas comem. (FAO, 2020). Para Maluf (2020), a garantia de acesso a comida saudável, rica nutricionalmente e dentro das necessidades fisiológicas de cada um faz parte do rol dos direitos humanos, no caso, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

No Brasil, as discussões a respeito da Segurança Alimentar e Nutricional dentro do escopo do DHAA ganharam força a partir dos anos 2000, todavia, a temática fome e insegurança alimentar já se encontrava na pauta de discussões da academia e da sociedade civil

organizada desde o final da década de 1980, apontando que a existência desse fenômeno social seria uma violação dos direitos à vida e cidadania. (MALUF, 2020). A partir do ano de 2003, houve uma priorização do combate a Insegurança Alimentar e Nutricional – InSAN pelo Governo Federal, através da unificação e centralização das políticas públicas e programas assistenciais de combate à fome e a pobreza no Programa Fome Zero²⁵, juntamente com o Programa Bolsa Família²⁶ (PBF). (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011; SANTOS; OLIVEIRA; PEREIRA; SANTOS, 2021).

A implantação do Fome Zero, principalmente com a efetivação e desenvolvimento do PBF, além da intervenção direta em situações de extrema pobreza de grandes parcelas da população brasileira, despertou uma maior reflexão por parte da sociedade civil sobre os DHAA e a necessidade da presença mais efetiva do Estado brasileiro sobre a grande parcela da população que se encontrava em situação de vulnerabilidade social. (FRUTUOSO; VIANA, 2021)

[...] o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi socialmente construído, abordando o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como base norteadora, através da garantia de acesso ao alimento de modo regular e permanente, em qualidade e quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades, respeitando as práticas alimentares promotoras de saúde, a diversidade cultural, ambiental, econômica e socialmente sustentáveis. (COSTA; MARQUES; SAMPAIO et al, 2021, p. 123)

Nesse processo ocorreram grandes avanços institucionais como a (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA²⁷, a promulgação da Lei n. 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), da Emenda Constitucional n. 64/2010, que inseriu a alimentação como direito social, e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2011, além da saída do Brasil, do Mapa da Fome

²⁵ O Programa Fome Zero, criado pelo Decreto Federal n. 4.608, de 26 de fevereiro de 2003, em substituição ao Programa Comunidade Solidária, constituiu-se numa política pública de Estado de enfrentamento da fome e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), combatendo a fome e as suas causas estruturais mediante ações governamentais organizadas nas três esferas (federal, estadual e municipal) com políticas de transferência de renda a famílias pobres e vulneráveis, combate a sede e a seca na região Nordeste com a construção de cisternas, construção de restaurantes populares nas grandes cidades, distribuição de vitaminas e suplementos alimentares, etc..

²⁶ O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, como um programa condicional de transferência de renda, unificando o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único do Governo Federal

²⁷ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado originalmente pelo presidente Itamar Franco, mediante o Decreto 807, de 24 de abril de 1993, com o intuito de articular as três instâncias governamentais na elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) em 1994, pelo presidente Itamar Franco. Em 1995, ele foi desativado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo reativado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, mediante o Decreto n. 4.582, de 30 de janeiro de 2003, dentro da perspectiva do Projeto Fome Zero.

elaborado pela FAO, em 2014. (SANTARELLI; BURITY; BASÍLIO E SILVA et al., 2017; SANTOS; SHÄFER; MELLER et al., 2021)

Enquanto as discussões sobre a fome como violação de direitos humanos e a busca de alternativas para sua erradicação se fortaleciam no país, no cenário internacional a Assembleia Geral da FAO, em 2015, produziu o documento *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, estabelecendo um série de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS relacionados à segurança alimentar e nutricional até o ano de 2030, além da erradicação da fome e desnutrição no mundo. (FAO, 2020; MALUF, 2020)

Em 2020, a FAO publicou relatório sobre *o Estado de Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo*, onde avaliava a execução das metas da *Agenda 2030*. Apesar de vários avanços constatados, o relatório apontava para o crescimento da fome em todo o planeta no período de 2014 a 2019, estimando que cerca de 690 milhões de pessoas (8,9% da população mundial), passaram fome nesse período, com os maiores números de famintos nos continentes asiático (381 milhões) e africano (250 milhões). De igual modo, o relatório apontava que em 2019, 750 milhões de pessoas se encontravam em situação de insegurança alimentar grave. E quase 2 bilhões de pessoas sem acesso regular a alimentos seguros, nutritivos e na quantidade suficientes. (FAO, 2020)

De acordo com a FAO (2020), há uma forte tendência de crescimento do fenômeno social da fome, com estimativas de que em 2030, mais de 840 milhões de pessoas (cerca de 9,8% da população mundial) passarão fome em diversas regiões do planeta. Com a pandemia mundial da COVID-19, esse cenário foi agravado em virtude das necessárias restrições sanitárias para contenção do avanço do vírus.

No Brasil, após um longo período de políticas públicas de erradicação da pobreza, da fome e da insegurança alimentar, a partir do ano de 2016, teve início uma série de retrocessos institucionais como fruto de crises econômicas e políticas que o país enfrentou. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, foi estabelecido um teto para os gastos públicos, que atingiu principalmente as áreas da educação, saúde e assistência social. Além disso, a reforma trabalhista (Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017) somada a crise econômica brasileira majorou a informalização das relações do trabalho, o que repercutiu no aumento do número de trabalhadores informais sem acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários.

A recessão econômica, a diminuição das garantias trabalhistas e o fortalecimento de políticas neoliberais que diminuem a ação social e protetiva do Estado, permitiram o aumento do desemprego, da insegurança alimentar e nutricional, e por consequência, o crescimento da

pobreza e vulnerabilidade social. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2018, 13 milhões de brasileiros se encontravam em situação de extrema pobreza (6,5% da população brasileira) e 54,8 milhões (25,3% da população) eram classificadas como pobres. Ademais, o desemprego nos primeiros três meses de 2020, tinha atingido a marca de 12,8 milhões de pessoas em idade ativa, ou seja, 12,1% da força de trabalho do país. (IBGE, 2019, 2020).

A problemática da insegurança alimentar e da fome ganhou uma nova dimensão com a pandemia global da COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2. Desde os primeiros casos em dezembro de 2019, em Wuhan, na China até o mês de janeiro de 2022, o vírus já tinha contaminado mais de 400 milhões de pessoas em todo o planeta e levado a óbito mais de 5 milhões de pessoas, segundo dados da Johns Hopkins University (JHU, 2022).

Desde o relato dos primeiros casos, ainda em dezembro de 2019, em Wuhan, capital de Hubei – China, a COVID-19 passou a tomar proporção global e logo evoluiu para uma pandemia, que rapidamente alcançou números cada vez maiores de casos e, conseqüentemente, de óbitos decorrentes da doença. Em menos de seis meses o vírus atingiu quase todos os países do mundo (Machhi et al., 2020). (MOURA, FERREIRA, ALVES, 2021, p 2).

Com altos índices de transmissibilidade e letalidade expressiva entre idosos e portadores de doenças crônicas, a pandemia se transformou rapidamente em uma situação de emergência sanitária mundial, forçando governos a adotarem medidas sanitárias de distanciamento social, como fechamento de fronteiras, suspensão de atividades econômicas, educacionais e públicas.

Com o aparecimento dos primeiros casos da COVID-19 no território brasileiro, em março de 2020, governos estaduais e municipais decretaram uma série de medidas sanitárias, como barreiras sanitárias, medidas de isolamento social e restrições de circulação de pessoas, juntamente com o fechamento das atividades comerciais e produtivas em inúmeras cidades do país. Ao longo de todo o período da pandemia, houve fortes embates entre a União e as unidades federativas em razão da postura negacionista do governo federal, além da ineficiência (e muitas vezes, da omissão) no gerenciamento da crise sanitária que se estabeleceu no país.

Diante dos altos índices de transmissibilidade do novo coronavírus COVID-19 e justificado pelo baixo conhecimento científico da doença até então, somado a insegurança dos sistemas de saúde para receber grandes quantidades de pessoas nos leitos, diversas autoridades mundiais e do Brasil decretaram suspensão de inúmeros serviços, fechamento de escolas e comércios e incentivaram que as pessoas evitassem sair de casa e se contaminassem. Esse estado de quarentena visou o achatamento da curva de progressão da doença e conseqüentemente de mortes, permitindo que as autoridades sanitárias organizassem seus sistemas de saúde para conseguir atender devidamente a população. (ZAGO, 2021, p. 2)

Apesar da importância das medidas restritivas para a manutenção da saúde da população e preservação do sistema hospitalar brasileiro do colapso, as consequências das medidas de fechamento de indústrias, comércio e atividades de serviço, juntamente com as restrições de circulação, ampliou a gravidade da situação de insegurança alimentar que já se manifestava desde o ano de 2017. Os efeitos da pandemia se mostraram extremamente cruéis na desigual sociedade brasileira, aprofundando problemas sociais como a pobreza, a fome, o desemprego e a vulnerabilidade social de imensas parcelas da população. (SANTOS; SCHÄFER; MELLER et al, 2021)

Espera-se que o Covid-19 piore as perspectivas gerais para a segurança alimentar e nutricional. Bolsões de insegurança alimentar podem aparecer em países e grupos populacionais que não são tradicionalmente afetados. Uma avaliação preliminar sugere que a pandemia pode adicionar entre 83 e 132 milhões de pessoas ao número total de desnutridos no mundo em 2020, dependendo do cenário de crescimento econômico (perdas que variam de 4,9 a 10 pontos percentuais no crescimento do PIB global). (FAO, 2020)

Este ensaio acadêmico pretende analisar o aumento da insegurança alimentar e da fome no Brasil a partir do ano de 2017, como produto das medidas político-econômicas neoliberais adotadas pelo Governo Federal, como também o seu agravamento com a pandemia da COVID-19.

2 CONCEITUANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Eu que antes de comer via o céu, as árvores, as aves, tudo amarelo, depois que comi, tudo normalizou-se aos meus olhos. (JESUS, 2019).

Os fenômenos sociais da fome e da insegurança alimentar são complexos e multifatoriais, pois suas causas são múltiplas e as consequências são as mais variadas.

O conceito de SAN é amplo, contendo uma multiplicidade de dimensões e vários aspectos e possibilidades de análise. Por estas razões, é possível encontrar um vasto conjunto de indicadores. E, como pontua a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), o conceito de SAN pode variar de acordo com o mandato institucional, esfera e contexto geográfico, área ou setor e até visão política-ideológica. (IBGE, 2020, p. 21)

A LOSAN, em seu artigo 3º, propõe uma definição a SAN:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas

alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

Segundo Kepple e Segall-Corrêa (2011), a definição advinda da LOSAN, por sua natureza interdisciplinar, apresenta um conceito amplo onde os marcos teóricos de diversas áreas – como o direito, a antropologia, a economia, a nutrição, a saúde coletiva entre outras – se inter cruzam e se articulam, gerando uma infinidade de indicadores particulares para cada área do conhecimento.

Portanto, há uma necessidade de articulação dos diversos marcos teóricos particulares numa análise geral que permita uma melhor compreensão do problema fome e insegurança alimentar, o que “envolve questões de acesso a alimentos de qualidade, práticas alimentares saudáveis, práticas sustentáveis de produção, cidadania e direitos humanos”. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011, p. 188)

Apresentado o conceito de SAN, faz-se necessário definir o seu oposto, isto é, a insegurança alimentar. Segundo a LOSAN, considera-se que os indivíduos ou famílias se encontram em situação de insegurança alimentar quando eles não possuem acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para o seu sustento ou quando esse acesso fica comprometido devido a necessidade dessas famílias em utilizar os limitados recursos financeiros em outras necessidades essenciais, como saúde, moradia, etc. (BRASIL, 2006)

Por ser uma definição aberta, a situação de insegurança alimentar é classificada em graus ou níveis: i) insegurança alimentar *leve*, quando há insuficiência de recursos financeiros para manter o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, o que gera a utilização de estratégias de aquisição de alimentos de qualidade inadequada visando não comprometer a quantidade de alimentos para os membros da família; ii) insegurança alimentar *moderada*, onde ocorre uma redução na quantidade de alimentos ou modificação drástica nos padrões alimentares dos indivíduos em virtude da falta ou limitação de recursos financeiros, ocasionando na diminuição ou ausência de alimentos entre os adultos, e; iii) insegurança alimentar *grave*, quando a redução de alimentos que atingia apenas aos adultos chega até as crianças, ou seja, há falta de alimentos para todos os membros da família, independentemente da idade ou condição física. Nessa situação, a fome passa a ser uma constante na família. (BRASIL, 2010; PAULA; ZIMMERMANN, 2021).

A correta compreensão do fenômeno da insegurança alimentar e da fome exige a articulação dos vários marcos conceituais, evitando-se uma visão incompleta ou errônea do fenômeno. Kepple e Segall-Corrêa (2011, p. 188) lembram que “se esse marco atende a apenas

alguma ou algumas das dimensões da SAN, a compreensão desta estará nos estreitos limites dele”.

Por exemplo, durante décadas do século passado, o baixo peso de crianças e adolescentes foi considerado como um dos principais indicadores nutricionais para quantificar a insegurança alimentar no país. A partir dos anos 90, percebe-se que não é somente esse indicador que caracteriza a insegurança alimentar, mas também o sobrepeso e a obesidade, relacionada com o alto consumo de alimentos de alta densidade calórica e baixa qualidade nutricional, mas que apresentava um baixo custo de aquisição, o que permitia as famílias de baixa renda adquirem em maior quantidade, mesmo que não suprissem suas necessidades nutricionais de forma adequada. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

Ainda nesse sentido, o indicador produção agrícola e disponibilidade de alimentos no mercado, quando analisado separadamente de outros indicadores, produz conclusões falaciosas. O Brasil é um dos maiores produtores de grãos do mundo, com safras recordes a cada ano, o que pode levar a conclusão de que há uma suficiente disponibilidade e acesso de alimentos para toda a sua população, o que de fato não ocorre, já que os maiores produtores de grãos são agroexportadores, ou seja, a produção não permanece no país, ela é exportada para mercados internacionais que paguem os melhores valores. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011; SANTARELLI; BURITY; BASÍLIO E SILVA et al., 2017).

3 A LUTA CONTRA A INDIGNIDADE DA FOME: O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

[...] É quatro horas. Eu já fiz almoço – hoje foi almoço. Tinha arroz, feijão e repolho e linguiça. Quando eu faço quatro pratos penso que sou alguém. Quando vejo meus filhos comendo arroz e feijão, o alimento que não está ao alcance do favelado, fico sorrindo atoa. Como se eu estivesse assistindo um espetáculo deslumbrante [...] (JESUS, 2019).

Os direitos humanos não são um presente ou dom divino, mas o somatório de debates, lutas e conquistas do esforço humano ao longo de séculos na busca por valores comuns e essenciais para a vida em coletividade. Nesse sentido, nos últimos séculos a sociedade ocidental tem ampliado a discussão sobre o arcabouço jurídico desses direitos. Do clássico lema revolucionário francês (igualdade, liberdade e fraternidade) às lutas pelo reconhecimento dos direitos das minorias. Ao longo do século XX, o auge desse processo se materializou na

*Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH*²⁸, de 1948, evoluindo para uma intensa produção internacional de resoluções, tratados e declaração, onde antigos direitos são reconhecidos e novos são incluídos. (COMPARATO, 2015)

A definição de direitos humanos está em permanente construção, assim como os valores e a organização da sociedade. Isto porque o que se determina como essencial em um momento pode não ter sido avaliado assim no momento histórico anterior. Os direitos não são “naturais” ou inerentes à natureza humana: são definidos a partir de necessidades e valores sociais, que por sua vez, estão em constante transformação [...]. (ROCHA; BURITY, 2020, p. 8)

O Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, basilar para manutenção e desenvolvimento da vida, apesar da sua importância, passou por décadas despercebido nas discussões de efetivação de políticas públicas.

Na Europa, a discussão sobre a segurança alimentar já se encontrava presente ao final da I Guerra Mundial (1914 a 1918), onde a destruição dos meios de produção provocado pelo conflito bélico, levaram os países europeus a discutirem formas para minimizar o desabastecimento e combater a vulnerabilidade social de grandes parcelas populacionais atingidas. Ao final da II Guerra Mundial, a Europa e o Japão se encontravam arrasados, apresentando massas famintas e desnutridas nas regiões devastadas pela guerra, o que gerou uma maior visibilidade da temática da fome e da necessidade de criação de mecanismos internacionais para enfrenta-la de forma articulada, ocasionando na criação da FAO, em 1946. (COMPARATO, 2015; FRUTUOSO; VIANA, 2021; HOBBSAWM, 2021)

Ao emergir da Segunda Guerra Mundial, após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal nos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos. (COMPARATO, 2015, p. 68-69)

O horror do genocídio de minorias promovido pelas nações do Eixo, a necessidade de contenção de regimes totalitários e a evolução do pensamento jurídico internacional foram o pano de fundo para a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1945, e posteriormente, na elaboração e assinatura da DUDH, em 1948, estabelecendo um divisor de águas na compreensão da pessoa humana como detentora de direitos e garantias fundamentais, inerentes a sua condição humana, e que estes direitos estão em evolução, em expansão constante.

²⁸ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi elaborada, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante a Resolução 217 A III, em 10 de dezembro de 1948.

Hunt (2021) salienta que mais do que enfatizar as noções de direitos individuais conquistados a duras penas a partir do século XVIII, a DUDH apontava novos direitos, como o direito ao voto igualitário, universal e secreto, direitos sociais, direito de seguridade social, direito ao trabalho e ao salário justo, etc.

Numa época de endurecimento das linhas de conflito da Guerra Fria, a Declaração Universal expressava um conjunto de aspirações em vez de uma realidade prontamente alcançável. Delineava um conjunto de obrigações morais para a comunidade mundial [...]. Por mais de cinquenta anos ela tem estabelecido o padrão para a discussão e ação internacionais sobre os direitos humanos. (HUNT, 2021, p. 206)

Na esteira desse processo de novos direitos, a DUDH aponta em seu artigo 25, ainda de forma tímida, que a alimentação é um direito, revelando que a fome não é mero fenômeno fisiológico, mas sim, um desrespeito a dignidade da vida humana, pois limita a possibilidade de vida digna, igualitária e livre.

Artigo 25 - 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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. (ONU, 1948, **grifo nosso**)

Somente na XXI Assembleia Geral das Nações Unidas, a questão da alimentação adequada aparece como um direito humano, que deve ser protegido e promovido por todos os Estados-membros. Registrado no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC²⁹, o DHAA é explicitado pela primeira vez (ROCHA; BURITY et al., 2020):

Artigo 11

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

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo **o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários [...] (ONU, 1966, **grifo nosso**)

Explicando esse conceito, o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU produziu o Comentário Geral n. 12:

²⁹ Resolução n. 2.200-A, de 6 de dezembro de 1966

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. (ONU, 1999. p. 2).

Este conceito ilustrativo aponta que o DHAA é formado por duas grandes dimensões: i) a dimensão do não sofrimento, isto é, ao direito de não sofrer fome, e; ii) a dimensão de acesso, onde há o direito ao acesso físico e econômico, de forma ininterrupta, à alimentação adequada para si e para sua família, como também aos meios necessários para tal. Santarelli, Burity, Basílio e Silva et al. (2017) lembram que enquanto a primeira dimensão tem caráter mais imediato, exigindo ações diretas e imediatas para cessar a fome sentida por parcelas humanas mais vulneráveis. A segunda dimensão está relacionada a promoção humana e social de acesso aos meios necessários para prover aos indivíduos os meios dignos para o seu sustento e de sua família. Nesse caso, busca-se emancipar o indivíduo da opressão da fome mediante a oferta dos direitos necessários para a superação das desigualdades socioeconômicas, das discriminações raciais e de gênero, e todas as outras formas que perpetuam a insegurança alimentar e a fome.

4 FOME, ESSA VELHA CONHECIDA QUE FINGIMOS NÃO VER: A LUTA CONTRA A FOME NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

[...] Vi os pobres sair chorando. E as lágrimas do pobre comove os poetas. Não comove os poeta de salão. Mas os poetas do lixo, os idealistas das favelas, um expectador que assiste e observa as tragedias que os políticos representam em relação ao povo. [...] (JESUS, 2019).

No Brasil, a discussão sobre a fome ganhou força no século passado, a partir da década de 1930, com a produção científica do médico Josué de Castro, que em seus escritos³⁰ denunciava à fome e a má nutrição, não como fenômenos biológicos ou fisiológicos, mas sim, como fenômeno político e social. (ROCHA; BURITY, 2020; SANTARELLI; BURITY; BASÍLIO E SILVA et al., 2017; SILVA; NUNES, 2017).

Em 1935, Josué de Castro já manifestava preocupação com o binômio dignidade humana e acesso a alimentação, ao reconhecer que a doença que afetava os pacientes que trabalhavam era decorrente de fome associada a pobreza. Ao realizar a primeira pesquisa alimentar do Brasil, trouxe à luz contribuições essenciais para a necessidade

³⁰ Geografia da Fome (1946), Geopolítica da Fome (1951) e Livro Negro da Fome (1960).

de promoção de políticas públicas que garantissem salário mínimo adequado e permitissem o acesso dos trabalhadores a alimentação saudável [...]. (ROSANELI; RIBEIRO; ASSIS et al, 2015, p. 93).

Silva e Nunes (2017) lembram que a obra de Josué de Castro denunciava o processo de naturalização das desigualdades sociais (e por consequência da fome), não apenas pela elite política, mas também por uma elite intelectual que justificava ou aceitava essas desigualdades como um processo natural da história humana. Nesse sentido, Frutuoso e Viana (2021, p. 3) salientam que Castro apontava que “a fome é um fenômeno complexo e que pode ser expresso ou reconhecido de diferentes maneiras: pode ser individual ou coletivo; endêmico ou epidêmico; parcial (oculto) ou total”.

A partir de seus estudos, o Estado brasileiro criou órgãos especializados na promoção do combate à fome e à desnutrição, como a Comissão Nacional de Alimentos – CNA e o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que juntos promoveram campanhas educativas, a criação de restaurantes populares para trabalhadores, postos de comercialização de gêneros alimentícios a preço de custo, introdução de dietas desidratadas para famílias carentes, etc. (ROCHA; BURITY, 2020; ROSANELI; RIBEIRO; ASSIS et al, 2015; SANTARELLI; BURITY; BASÍLIO E SILVA et al, 2017; SILVA; NUNES, 2017).

Ao se debruçar sobre o fenômeno da fome, Josué de Castro rompia a visão malthusiana³¹ dominante à época, onde haveria uma regulação dos quantitativos populacionais em virtude da limitação de produção, como também a concepção de que a fome seria um processo natural na existência humana, uma questão fisiológica ou consequência de eventos da natureza. Castro apontava que a fome, como fenômeno social, apresentava diferentes manifestações:

a fome endêmica seria a manifestação coletiva e crônica que mostra seus efeitos, em grupos humanos, de forma perene, enquanto a fome epidêmica seria efêmera, intermitente. Já a fome total relaciona-se à fome coletiva que atinge grupos em quase absoluta inanição, em áreas de extrema miséria; e a fome oculta seria a “falta permanente de alimentos e/ou nutrientes nos regimes habituais, quando grupos inteiros de pessoas se deixam morrer lentamente apesar de comerem todos os dias”. (FRUTUOSO; VIANA, 2021, p. 3).

Apesar do pioneirismo de Josué de Castro, a temática ficou restrita a políticas assistenciais de governos, que ora reforçavam as ações assistencialista de combate à fome ora apontavam para medidas pontuais de enfrentamento da vulnerabilidade social. Todavia, a

³¹ A teoria econômica de Thomas Malthus partia do princípio de que o crescimento populacional seria uma ameaça a manutenção da vida humana, porque enquanto a oferta de alimentos acontece de modo aritmética, a demanda por alimentos se faz exponencialmente. Nesse sentido, Malthus compreendia que a fome faria parte de uma lei natural que permitiria a redução de populações, garantindo o equilíbrio necessário entre oferta e demanda. Malthus afirmava que as guerras, as pandemias e o controle de natalidade produziram também esse equilíbrio.

implementação de uma política pública de Estado para o combate à fome e a insegurança alimentar não se concretizou. (ROSANELI; RIBEIRO; ASSIS et al, 2015; SILVA, NUNES, 2017)

No entendimento de Castro, a solução para o problema da fome e da pobreza absoluta somente seria alcançada por meio de políticas públicas de inclusão social e de acesso a alimentação segura para todos os habitantes da *polis* moderna, o que obrigaria a realização de reforma agrária e justa distribuição de rendas. (ROSANELI; RIBEIRO; ASSIS et al, 2015, p. 94).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CFRB/88, o primado da dignidade humana se torna fundamento do Estado Democrático de Direito, com a normatização dos direitos humanos no ordenamento jurídico nacional como garantias fundamentais. Nesse aspecto, a discussão sobre o direito fundamental à alimentação e nutrição adequada se manifesta como uma nova fronteira jurídica a ser desbravada.

O ano de 2002 marca uma reviravolta no cenário político brasileiro com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência da República e ascensão ao poder de uma ideologia política mais progressista. Já em 2003, é promulgado o Decreto n. 4.582/2003, que reativa o CONSEA, trazendo à tona a discussão sobre a problemática da fome e da insegurança alimentar. A promulgação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN se torna um marco nesse processo, uma vez que a mesma é pautada em princípios dos Direitos Humanos. Em seu artigo 2º, caput, a lei apresenta a definição de alimentação adequada:

Art. 2º A **alimentação adequada é direito fundamental do ser humano**, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2006, **grifo nosso**)

A LOSAN define a obrigação do Estado na promoção de políticas públicas de combate à fome e à desnutrição alimentar mediante a efetivação da Segurança Alimentar e Nutricional. Para tanto, a “SAN deve abranger [...] a produção de conhecimento e o acesso à informação” (IBGE, 2020, p. 20), permitindo que novas tecnologias e conhecimentos sejam utilizados não apenas para ampliar a produção de alimentos, mas para disponibilizá-los a toda a população.

Na esteira desse processo histórico de implementação do DHAA, é criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN através da Lei n. 11.346/2006, com o objetivo de formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, além de promover a integração das três esferas de governo e da sociedade civil na promoção do direito à alimentação. Posteriormente, o Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010,

regulamentou a LOSAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Ainda em 2010, é promulgada a Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010, onde Estado brasileiro reconhece o direito à alimentação como um direito social. Todos esses avanços, juntamente com a implantação do Programa Fome Zero, permitiram a consolidação do DHAA no Brasil, tendo como resultado, em 2014, da retirada do país do mapa da fome produzido pela FAO.

A implementação do Programa Bolsa Família – PBF³², o incentivo à agricultura familiar e o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE são exemplos relevantes desse esforço estatal, tendo como resultado, uma década depois, a redução do número de famílias em algum grau de insegurança alimentar, a diminuição da mortalidade infantil e a saída do país do mapa da fome, em 2014.

Apesar das críticas recebidas, o PBF se mostrou bastante eficiente no processo de transferência de renda sob condições pré-estabelecidas pelo programa e que se articulavam com outras dimensões da SAN. Ao exigir matrícula e frequência das crianças e adolescentes na escola, regularização da carteira de vacinação, entre outras medidas, o PBF criava um círculo de proteção, onde políticas públicas estabeleciam uma rede assistencial entre as unidades federativas que acompanhavam a saúde de crianças e adolescentes, combatia-se a desnutrição e estimulava o desenvolvimento agrário local de pequenos produtores que forneciam alimentos para o PNAE.

Estudos sobre a segurança alimentar e combate à pobreza produzidos por pesquisadores da FAO e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, apontaram a eficiência do PBF e seu baixo custo orçamentário. De acordo com estes estudos, em 2004, o PBF representava uma despesa orçamentária aproximada de 0,29% do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro e beneficiava 6,6 milhões de famílias. Onze anos depois (2014), a despesa orçamentaria do programa subiu 0,17, totalizando 0,46% do PIB, mas atingido mais que dobro das famílias beneficiadas no início do programa, no caso, 14 milhões de famílias. Em termo de redução de subnutrição, houve uma redução significativa quando comparados dois momentos, entre os anos de 1999 e 2001 (anterior ao PBF), a subnutrição brasileira girava em torno de

³² O Programa Bolsa Família - PBF foi instituído pela Medida provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, no governo do presidente Lula, posteriormente convertido em lei n. 10.836, de 24 de janeiro de 2004. O PBF foi o maior programa de transferência de renda da história brasileira, mediante mecanismos condicionais de transferência de recursos financeiros para famílias pobres ou abaixo da linha de pobreza, que contassem com gestantes, crianças ou adolescentes com renda per capita inferior a R\$ 200,00. O programa tinha como objetivo quebrar o ciclo geracional da pobreza e foi considerado um dos principais programas de combate à pobreza no mundo. O governo do presidente Jair Bolsonaro extinguiu o PBF mediante a lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, substituindo pelos programas Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil.

11,9% da população. Após a implantação do programa, no período de 2008-2010, a subnutrição representava 2,5%. (CECCHINI; ATUESTA, 2017; CEPAL, 2020; FAO, 2019).

De acordo com Ribeiro-Silva, Pereira, Campello et al. (2020), a ampla cobertura do PBF, em associação com outros programas e ações governamentais, foi importante no combate à pobreza, a fome e a insegurança alimentar, acarretando em “25% de redução da pobreza extrema e por quase 15% da redução da pobreza desde 2004” (p. 3422). Ainda nesse sentido, Santarelli, Burity, Basílio e Silva et al. (2017) lembram que estas iniciativas públicas estabelecidas entre os anos de 2006 e 2013, permitiram avanços significativos no combate à pobreza e a fome. Nesse período, o salário mínimo apresentou um aumento real, o que ampliou o acesso a mais alimentos por parte das famílias de renda mais baixa. Ademais, novas políticas públicas foram criadas, ampliando as políticas de seguridade social e transferência de renda, como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de instalação de cisternas na região nordeste, entre outras políticas.

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD demonstraram a efetividade dessas medidas, ao mostrarem que no período de 2004 e 2014, ocorreram quedas nos índices de pobreza de 22,3% para 7,3%. E que em relação a faixa da população em situação de extrema pobreza, nesse mesmo período, houve uma queda de 7,6% para 2,8%. (IBGE, 2016). Isso apontava para um aumento de renda e maior acesso a bens de consumo dessa parcela da população, fruto do impacto do crescimento econômico brasileiro no período de 2006 e 2013.

Entretanto, apesar desses avanços sociais no cenário interno e de um relativo crescimento econômico no Brasil, a partir do ano de 2014, o país sofreu os efeitos tardios da crise econômica mundial de 2008, com a diminuição do preço e da demanda das commodities brasileiras no cenário internacional, o que levou ao governo Dilma, em 2015, adotar políticas de austeridade fiscal com redução de investimentos e cortes orçamentários em políticas sociais. Todas essas reviravoltas políticas colocaram o país em compasso de espera na efetivação do DHAA. O impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016 e o retorno de uma pauta econômica neoliberal no governo do presidente Michel Temer deram início a um processo de desmonte do aparelho estatal de proteção social, tendo o seu ápice no governo do presidente Jair Bolsonaro.

5 E QUANDO NOS DISTRAÍMOS, A FOME VEIO NOVAMENTE NOS VISITAR... O RETORNO DO PROBLEMA DA FOME E DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

[...] Esquentei o arroz e os peixes e dei para os filhos. Depois fui catar lenha. Parece que eu vim ao mundo predestinada a catar. Só não cato a felicidade [...] (JESUS, 2019).

Durante o governo do presidente Michel Temer (2016-2019), a política de austeridade fiscal foi ampliada sob o ideário do modelo econômico neoliberal, tendo seu auge com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que ao estabelecer um novo regime fiscal implantou uma política de limitação das despesas primárias do orçamento federal à variação inflacionária por 20 anos, o que representava que as despesas de custeio com os serviços públicos e as despesas de investimentos permaneceriam praticamente inalteradas nesse período.

Ora, em um país marcado por uma história de profundas desigualdades sociais e econômicas entre a sua população, notadamente, entre as mais vulneráveis, reduzir investimentos públicos em áreas sociais se revela como uma estratégia fadada ao insucesso. O congelamento dos percentuais per capita de investimentos públicos e das despesas primárias tem repercussão direta na manutenção de uma realidade injusta, discriminatória e violadora dos direitos humanos, pois educação, saúde e assistência social são áreas profundamente atingidas.

Em estudo realizado pela Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada – FIAN Brasil (SANTARELLI; DAVID; BURITY et al., 2019) sobre a execução de programas e ações orçamentárias relacionadas aos direitos humanos a alimentação adequada e segurança nutricional, no período de 2014 a 2018, observou-se que as reduções afetaram principalmente as ações voltadas as populações mais vulneráveis, como trabalhadores do campo, populações quilombolas e indígenas.

Segundo este estudo, alguns programas tiveram variações orçamentárias negativas acima de 80% ao longo dos 5 anos analisados, como as ações 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (-99,9%), 8695 – Água – Água Doce – Plano Brasil sem Miséria (-96,5%), 210X – Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (-93,8%), 2881 – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (-80,0%), entre outras. (SANTARELLI; DAVID; BURITY et al., 2019).

É conveniente salientar que a redução de investimentos na agricultura familiar, na produção de pequenos e médios produtores agrícolas tem impacto direto na produção de

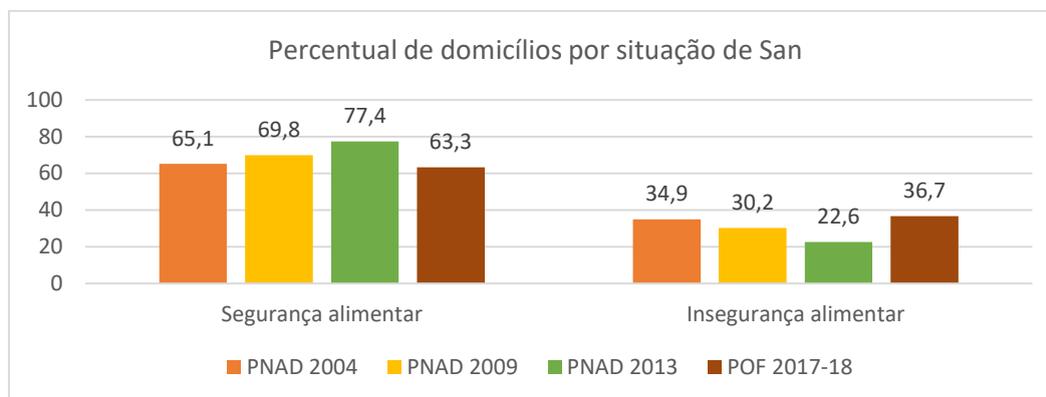
alimentos que chegam a mesa dos brasileiros. Apesar da importância econômica da produção de commodities alimentares para o crescimento das importações brasileiras, e por consequência, no equilíbrio da balança comercial, esses alimentos não se destinam ao mercado consumidor interno, mas sim ao consumo externo, como apontam Santarelli, David, Burity et al.:

Apesar do massivo investimento nas cadeias das principais *commodities* alimentares, sabemos que os alimentos que chegam à mesa das famílias brasileiras são produzidos majoritariamente pela agricultura familiar. Em 2006, esta representava 84,36% dos estabelecimentos rurais, sendo responsável pela produção de 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% da produção de milho, 38% da do café, 34% da produção do arroz e 58% da de leite, mantendo ainda 50% do plantel de aves. (2019, p. 57)

Em 2020, o IBGE publicou a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018 que trazia a estimativa de prevalência de segurança alimentar e os graus de insegurança alimentar entre os domicílios brasileiros, utilizando a metodologia já aplicada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD dos anos de 2004, 2009 e 2013, além de aplicar a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA. Os dados apresentados pela POF 2017-2018 confirmaram o aumento da insegurança alimentar e da fome no país. A crise econômica, as medidas de austeridade fiscal e o desmonte gradativo de políticas sociais tinham repercutido fortemente na situação socioeconômica da população brasileira, notadamente das classes baixas e vulneráveis.

Segundo os dados da POF 2017-2018 (IBGE, 2020), o Brasil possuía 68,9 milhões de domicílios particulares no período pesquisado (2017-2018). Desse total, 36,7% se encontravam com algum grau de insegurança alimentar, o que representava um aumento em relação as pesquisas anteriores, conforme o **gráfico 1**. Nota-se uma quebra no padrão de ampliação da segurança alimentar entre as famílias brasileiras nos números apresentados pela POF 2017-2018, justamente no período de implantação das primeiras medidas de austeridade fiscal e redução de investimentos sociais

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança/insegurança alimentar existente no domicílio - Brasil – períodos 2004, 2009, 2013 e 2017-2018

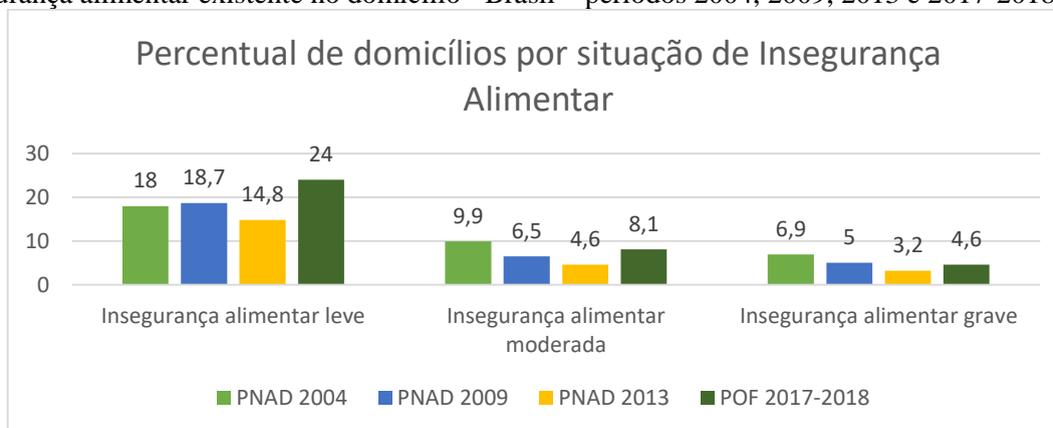


Fonte: IBGE (2020).

O **gráfico 1** revela que o percentual de domicílios particulares que se encontravam em situação de segurança alimentar no período de 2017-2018 sofreu uma queda significativa em relação à última pesquisa (2013), atingindo o menor índice desde que as pesquisas PNAD começaram a ser realizadas. Com relação ao percentual de domicílios onde graceja algum tipo de insegurança alimentar, o período 2017-2018 apresentou o maior percentual da série histórica, com 36,7% dos domicílios brasileiros, sendo superior ao período de implantação das primeiras políticas públicas de combate à fome e a insegurança alimentar.

Ao se estratificar a realidade da insegurança alimentar (leve, moderada e grave) no **gráfico 2**, nota-se um aumento em todos os indicadores, aproximando-se dos números existentes à época do surgimento dos programas de transferência de renda, apontando para o retorno da realidade da fome no país.

Gráfico 2 – Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de insegurança alimentar existente no domicílio - Brasil – períodos 2004, 2009, 2013 e 2017-2018



Fonte: IBGE (2020).

Em um cenário de baixo crescimento econômico, altas taxas de desemprego e aumento da pobreza, os governos dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro optaram por manter uma agenda neoliberal de diminuição do papel do Estado, mediante uma drástica diminuição de investimentos públicos e cortes em programas sociais, sendo aprovadas duas grandes reformas legislativas que impactaram no cenário da fome e da insegurança alimentar, no caso, a reforma trabalhista (leis n. 13.467/2017 e n. 13.429/2017) e a reforma da previdência social (Emenda Constitucional n. 109/2019).

Sob o pretexto de que a modernização da legislação trabalhista seria essencial para a modernização e competitividade das empresas brasileiras em um cenário internacional de disputas empresariais por mercados, foi aprovada a reforma trabalhista (leis n. 13.467/2017 e n. 13.429/2017), com a promessa de que ela seria capaz de garantir o retorno do crescimento econômico e a geração de novos empregos. Essas novas leis alteraram significativamente a Consolidação das Leis Trabalhista – CLT, além de ampliarem as possibilidades de contratações temporárias e da terceirização do trabalho (terceirização irrestrita).

De igual modo, sob o falacioso argumento de que a modernização da legislação trabalhista iria reduzir os índices de desemprego, o escopo da reforma trabalhista se pautou no primado da negociação, onde o que foi negociado entre empregador e empregados valeria sobre o legislado. Nesse sentido, Biavaschi e Teixeira afirmam que “quanto à negociação coletiva, o sistema até então vigente, incorporado pela Constituição de 1988, a prioriza desde que respeitado o patamar legal mínimo civilizatório. A reforma busca desconstituir esse sistema, atribuindo-lhe prevalência sobre a lei universal”. (2019, p. 39).

A reforma trabalhista, mediante a flexibilização das relações de trabalho, prometia fortalecer o crescimento econômico empresarial e combater o desemprego, já que iria garantir um ambiente jurídico seguro entre empregadores e empregados, permitindo o retorno dos investimentos produtivos. Todavia, o que se constatou é que a reforma trabalhista pretendeu adequar as relações trabalhistas às necessidades do mercado produtivo.

Trata-se de ideário que se insere em um contexto mais geral de forte pressão pela flexibilização das relações de trabalho como forma de as empresas se adaptarem, em parte, a um contexto de menor retorno sobre os investimentos realizados, de internacionalização das economias baseadas em padrão de competitividade imposto pelos países asiáticos de baixos salários e de concorrência de mercados, moldados por uma nova ordem internacional comandada pelas cadeias globais de produção e sob o domínio do capital financeiro. Nessa compreensão, diante de demanda cada vez mais instável e irregular, é fundamental para o capital dispor da força de trabalho em tempo

integral, ajustando as novas formas de contratação, a jornada, as férias e a remuneração de acordo com as suas necessidades para, assim, eliminar a porosidade. (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2019, p. 25).

Apesar de estar atrelada ao retorno do crescimento econômico e da geração de emprego, a reforma trabalhista não levou em consideração a realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcado por estruturas desiguais e discriminatórias, onde a precariedade das relações laborais é uma constante. Observa-se o crescimento do número de trabalhadores informais, desprovidos da proteção e das garantias mínimas da legislação trabalhista. Ademais, desconsiderou-se a dinâmica econômica de mercados emergentes como o brasileiro onde há uma relação direta entre gastos públicos primários, consumo das famílias, investimentos produtivos e exportações.

As pesquisas têm demonstrado que as reformas laborais não produzem ganhos em termos de ampliação do emprego, mas podem acentuar seus danos ao substituir postos de trabalho protegidos e com direitos por trabalho precário e sem proteção social (KREIN; GIMENEZ; SANTOS, 2018). Da mesma maneira, os estudos enfatizam que do ponto de vista macroeconômico, as estratégias de flexibilização acentuam de forma mais rápida a destruição de postos de trabalho em períodos de crise, de modo que a retomada posterior da atividade econômica, quando ocorrer, não será suficiente para repor os empregos perdidos (IBARRA CISNEROS & GONZÁLEZ TORRES, 2010). E hoje, depois de algum tempo de vida da reforma, o que ela gerou foi não apenas frustração quanto às expectativas iniciais mas, sobretudo, piora sensível do comportamento do mercado de trabalho. Em termos gerais, a taxa de ocupação não melhorou quando se compara o período anterior e posterior à vigência da reforma. (BIAVASCHI; TEIXEIRA, 2019, p. 25).

Ainda nesse retorno de uma política neoliberal, foi aprovada a reforma da Previdência Social através da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, que estabeleceu uma série de mudanças nos regimes previdenciários, notadamente, no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

A reforma previdenciária apresentou potencial impacto na insegurança alimentar e nutricional, uma vez que ampliou os mecanismos de limitação de acesso a seguridade social de grupos vulneráveis. Trabalhadores rurais, idosos com doenças incapacitantes, pessoas com deficiências, entre outros, tiveram modificações significativas nas regras de obtenção da aposentadoria ou do benefício de prestação continuada – BPC.

Nesse sentido, Santarelli, Burity, Basílio e Silva et al (2017) apontam a estreita relação entre o pagamento da Previdência Rural e do BPC para a segurança alimentar de idosos e pessoas com deficiência que dependem exclusivamente desse recurso financeiro para a sua manutenção. De igual modo, as famílias que tem a figura do idoso como provedor de recursos financeiros para o seu sustento, em virtude do desemprego e vulnerabilidade dos seus membros adultos.

O BPC e a Previdência Rural são fundamentais para a proteção social, não apenas dos idosos, mas das famílias brasileiras mais vulneráveis à fome. A vinculação entre o valor do salário mínimo e o piso desses benefícios sociais fez com que a valorização do salário mínimo representasse reais ganhos distributivos. [...] a renda proveniente da aposentadoria rural é fundamental na dinamização da agricultura familiar, uma vez que garante regularidade e estabilidade e integra-se à dinâmica produtiva familiar, funcionando como espécie de fomento agrícola aos pequenos empreendimentos familiares. Além disso, as rendas previdenciárias rurais distribuem-se majoritariamente por municípios brasileiros de pequeno porte, contribuindo para a dinamização da economia local e a redução de desigualdades regionais, e entre o rural e o urbano. (SANTARELLI; DAVID; BURITY; ROCHA et al., 2019, p. 41).

A política de austeridade fiscal iniciada no Governo Temer, juntamente com as reformas legislativas posteriores, não conseguiu levar o país ao crescimento econômico e redução dos índices de desemprego, como seus idealizadores esperavam. Ao contrário, ao promover a redução drástica no custeio dos investimentos e políticas sociais, a população mais pobre foi seriamente atingida com a diminuição de vagas formais de emprego, restrições ao acesso do cadastro e pagamento do PBF, limitações no pagamento do BPC e por consequência, na redução do poder aquisitivo e no consumo de alimentos, como aponta Cruz (2020):

Desta forma, em junho de 2017, a “Agenda 2030” publicou o relatório síntese que indicou o crescente aumento da pobreza no país e, conseqüentemente, o retorno expressivo da fome aos lares brasileiros. Segundo o documento, as causas deste retrocesso seriam tanto a recessão e a crise fiscal, que se instalou em 2015, como também, as medidas governamentais adotadas para a saída da crise, que incidiram indiretamente na SAN como, por exemplo: a reforma trabalhista, que gerou desemprego e precarização no mundo do trabalho; reforma tributária; reforma na previdência, já iniciada no governo Lula; a Emenda Constitucional de congelamento dos gastos, que a médio e longo prazo, irá trazer conseqüências imensuráveis; dentre outros.

6 E COMO SE NÃO BASTASSE A DOENÇA, ELA VEM ACOMPANHADA DA FOME E DA MORTE: O AGRAVAMENTO DA FOME E DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NA PANDEMIA

[...] A tontura da fome é pior do que a do álcool. A tontura do álcool nos impele a cantar. Mas a da fome nos faz tremer. Percebi que é horrível ter só ar dentro do estômago. [...] (JESUS, 2019).

O cenário de crescimento da fome e da insegurança alimentar em diversas regiões do planeta já se encontrava consolidado antes ao período do surgimento da pandemia global da COVID-19, todavia, ao longo dos últimos dois anos, houve um agravamento dessa situação. No início do ano de 2020, a FAO apontava em relatório que 8,9% da população mundial passou fome entre os anos de 2014 e 2019, algo em torno a 690 milhões de pessoas. Somente no ano

de 2019, quase 750 milhões de pessoas se encontravam em situação de insegurança alimentar grave. (FAO, 2020). A pandemia da COVID-19 intensificou significativamente esse cenário, já que “em todas as regiões, a pandemia e as medidas adotadas por governos para sua contenção atingiram com mais força grupos marginalizados e desfavorecidos, cuja dificuldade para ter suas necessidades diárias atendidas é maior”. (BURITY; ROCHA, 2021, p. 21).

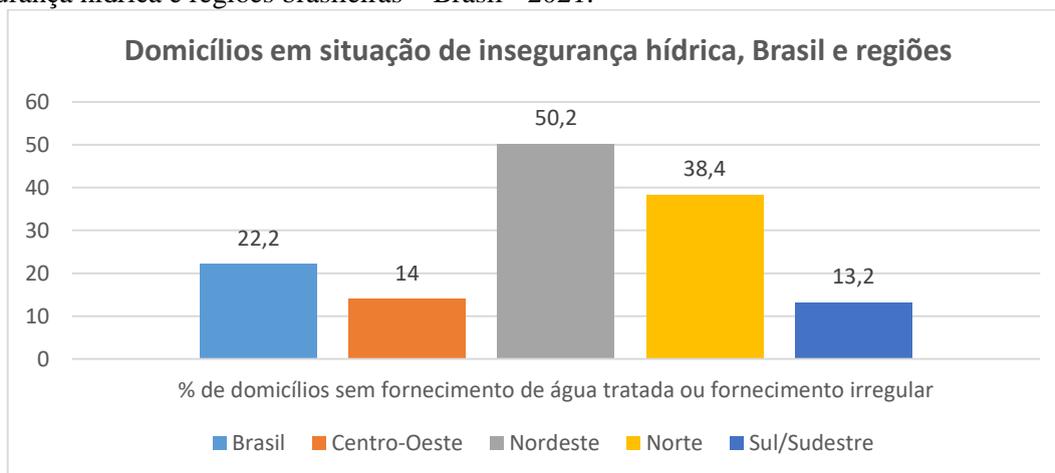
Em virtude da sua alta capacidade de contaminação e propagação, o combate a COVID-19 ensejou a tomada de medidas sanitárias restritivas na maioria dos países. Barreiras sanitárias foram levantadas, atividades industriais e comerciais foram suspensas e a circulação de pessoas foi controlada, sendo que em alguns países, a prática do lockdown foi amplamente utilizada. Apesar da importância dessas medidas para a diminuição da transmissibilidade do coronavírus, os impactos econômicos e sociais foram imensos, principalmente entre a população de baixa renda, uma vez que as condições precárias de vida e trabalho foram agravadas.

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)

No Brasil, a pandemia revelou a face cruel das desigualdades econômicas e sociais existente entre a sua população, como também a omissão histórica do Poder Público junto as populações mais carentes. Ela desvelou as falácias da política econômica neoliberal e sua inadequação ao cenário de crise já existente e potencializado pelo coronavírus. Enquanto os órgãos sanitários recomendavam a necessidade urgente de fortalecimento das medidas de higiene pessoal e coletiva, como o uso de máscaras e álcool gel, os noticiários revelavam que uma imensa parcela da população brasileira não tinha acesso a água encanada e a sabão, ou seja, os recursos básicos para sua higiene.

Em 2021, a Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - Rede Penssan divulgou o resultado do Inquérito Nacional sobre Segurança Alimentar – VigiSan, realizado em 2.180 domicílios nas cinco regiões brasileiras, que apontava para a problemática da insegurança hídrica nas desigualdades regionais, conforme mostra o **gráfico 3**.

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de insegurança hídrica e regiões brasileiras – Brasil - 2021.



Fonte: REDE PENSSAN (2021).

A irregularidade no fornecimento de água tratada, juntamente com restrições de acesso a produtos de higiene e limpeza por motivo de preço, propiciou as condições ideais para a contaminação e propagação por Covid-19 de famílias de baixa renda. O inquérito VigiSan aponta que as regiões Nordeste (50,2%) e Norte (38,4%) possuem o maior número de domicílios em situação de insegurança hídrica. Somado ao fato de que ambas as regiões apresentam o maior percentual de baixa renda domiciliar per capita – onde 24,2% dos domicílios nordestinos e 25,7% dos domicílios da região Norte apresentavam renda domiciliar de até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita – caracteriza bem como as desigualdades regionais brasileiras atingem diretamente as populações mais pobres. (REDE PENSSAN, 2021).

À medida que políticas sanitárias de restrição de circulação de movimento e fechamento temporário de estabelecimentos comerciais e industriais foram implantadas pelos governos estaduais e municipais, o desastre social de uma realidade injusta e desigual foi aumentando. Burity e Rocha (2021) apontam que milhares de trabalhadores perderam seus empregos durante esse período ou em decorrência da recessão econômica advinda da pandemia, sendo que esse número se agravava com o aumento de trabalhadores informais e de serviços temporários.

Em todas as regiões, minorias étnicas, trabalhadores migrantes e mulheres – que constituem a maior parte da força de trabalho no setor informal e costumam estar sujeitos a condições de insegurança laboral – foram os mais duramente atingidos. O resultado foi um aumento drástico da insegurança alimentar e nutricional. As pessoas foram forçadas a reduzir suas refeições diárias, adotar alternativas menos nutritivas, ou simplesmente dormir com fome. (BURITY; ROCHA, 2021, p. 21).

A gravidade desse cenário se materializa com os altos números de desempregados no país. De acordo com o IBGE, no terceiro trimestre de 2021, o Brasil contava com 13,5 milhões

de desempregados, numa taxa de desemprego/desocupação de 12,6%. Além disso, 5,1 milhões de brasileiros estão entre o grupo de desalentados, ou seja, perderam a esperança de encontrar trabalho por uma série de motivos. (IBGE, 2022). A perda da renda empurrou uma parcela da população brasileira para uma situação de pobreza e insegurança alimentar, o que forçou o Governo Federal a aprovar um programa de transferência de renda provisório, o Auxílio Emergencial³³, que se constituiu como uma das principais medidas de enfrentamento de situações de insegurança alimentar e fome já que conseguia recompor cerca de 45% das perdas salariais desse período. (DAUFENBACK; COELHO; BÓRGUS, 2021)

O Inquérito VigiSan caracterizou essa realidade ao apontar os efeitos da pandemia nas condições financeiras e laborais das famílias entrevistadas, onde 49,7% tiveram redução de renda domiciliar, 19% delas tiveram algum membro que perdeu emprego e 52,1% delas tiveram que realizar cortes nos gastos em despesas essenciais, o que representa redução de despesas com gêneros alimentícios, e por consequência, algum grau de insegurança alimentar. (REDE PENSSAN, 2021)

A diminuição dos valores, o corte de beneficiários e a ausência de planejamento governamental para a sua prorrogação, aliados com a crescente crise econômica e retorno da inflação de alimentos, acabou reduzindo os efeitos positivos do Auxílio Emergencial em relação a Segurança Alimentar e Nutricional.

De igual modo, a suspensão das atividades escolares e paralisação da distribuição da merenda escolar teve impactos danosos entre famílias pobres e pequenos produtores agrícolas. O PNAE tem impacto direto no combate à fome de crianças e adolescentes pois garante a sua alimentação no período letivo, além de gerar uma fonte de renda segura entre os pequenos agricultores locais já que o programa estabelece a preferência de aquisição de gêneros alimentícios entre os agricultores locais. Com a paralisação das atividades escolares presenciais, centenas de milhares de estudantes tiveram o seu direito à alimentação nutritiva e adequada cerceado, levando-os a insegurança alimentar e agravando a situação de suas famílias. Segundo os dados de inquérito VigiSan, 86,5% das famílias visitadas afirmaram que seus filhos não tiveram acesso a merenda escolar (PNAE) em 2020. (REDE PENSSAN, 2021).

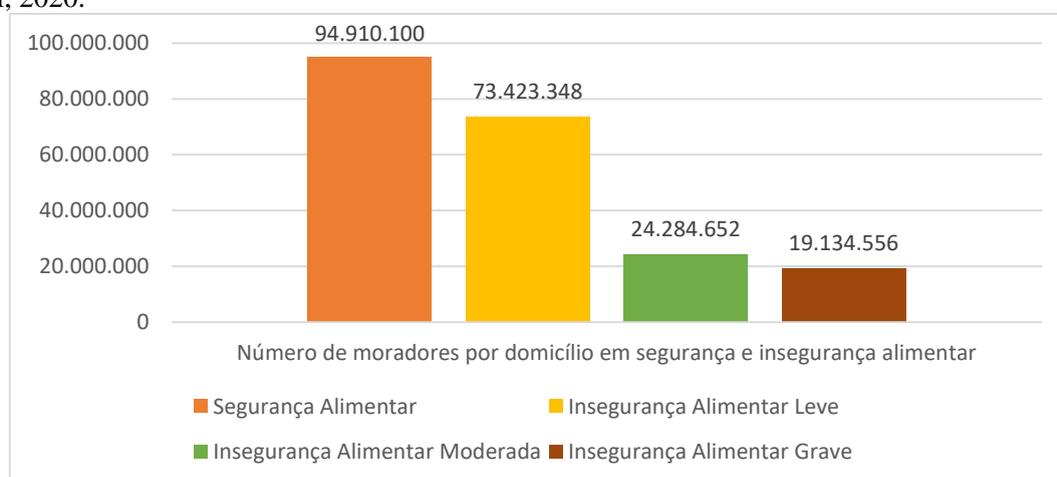
³³ O Auxílio Emergencial ou 'Coronavoucher' foi um programa do governo federal de transferência de renda aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social durante a pandemia de COVID-19, instituído pela Lei n. 13.982/2020, com um repasse de R\$ 600,00 mensais a pessoas cadastradas no PBF, trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais.

Ademais, com o fechamento das escolas, agricultores familiares fornecedores de alimentos ao PNAE viram sua fonte de renda secar, agravando a situação de insegurança alimentar e nutricional no campo.

A pandemia da Covid-19, somada as crises política e econômica anteriores, agravou profundamente a realidade da fome e insegurança alimentar no Brasil. O acesso aos alimentos para grandes parcelas da população se tornou cada vez mais difícil em virtude do aumento inflacionário dos preços, da perda de empregos e gastos com saúde e limpeza.

Segundo os dados do IBGE (2020), de um universo de 211,7 milhões de brasileiros, 116,8 milhões se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, conforme a **gráfico 4**.

Gráfico 4 – Distribuição do número de brasileiros, por situação de segurança/insegurança alimentar – Brasil, 2020.



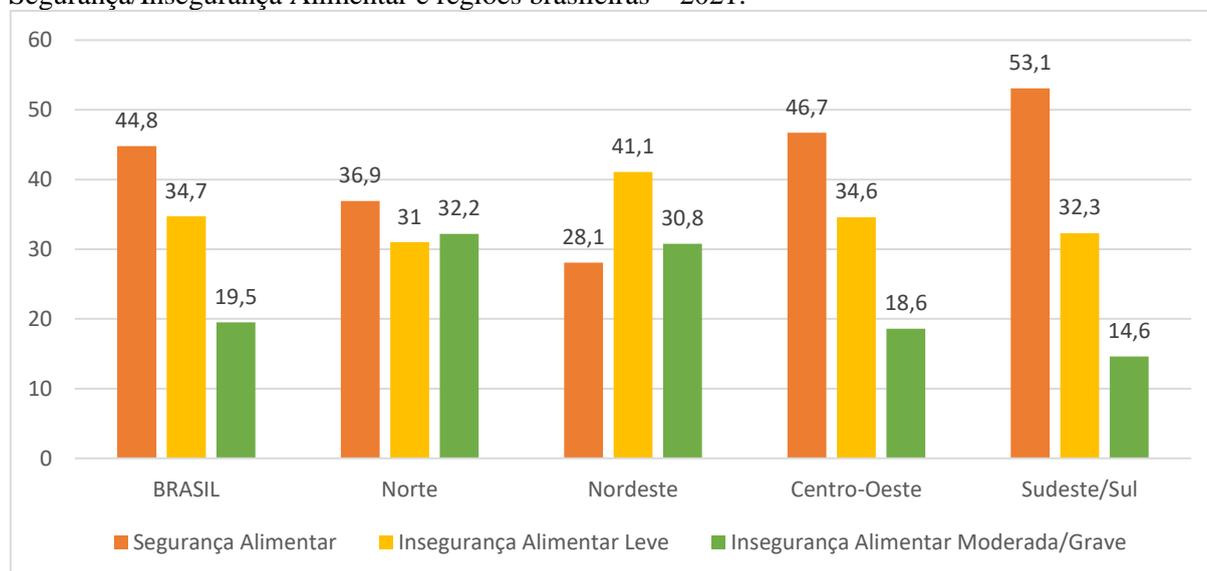
Fonte: IBGE (2020); REDE PENSSAN (2021).

O direito humano à alimentação adequada foi profundamente atingido durante a pandemia da COVID-19. Apenas 44,8% dos domicílios brasileiros se encontravam em situação de segurança alimentar, ou seja, algo em torno de 94,9 milhões de pessoas. Do outro lado, mais de 116,8 milhões de brasileiros foram atingidos por algum tipo de insegurança alimentar, isto é, 55,2% da população brasileira passa por algum tipo de privação alimentar, sendo que 43,4 milhões de brasileiros não tiveram acesso a gêneros alimentícios em quantidade suficiente para suas famílias, caracterizando a insegurança alimentar moderada ou grave. Em 9% dos domicílios brasileiros, algo em torno a 19,1 milhões de pessoas, registram a experiência da fome. (IBGE, 2020; REDE PENSSAN, 2021).

Na **gráfico 5** se percebe a realidade das desigualdades regionais presentes no país, onde os menores índices de segurança alimentar se encontram nas regiões Nordeste (28,1%) e Norte (36,9%), bem abaixo da média nacional (44,8%). O fenômeno da fome e da insegurança

alimentar moderada e grave já atinge 30,8% da população nordestina e 32,2% da população da região Norte.

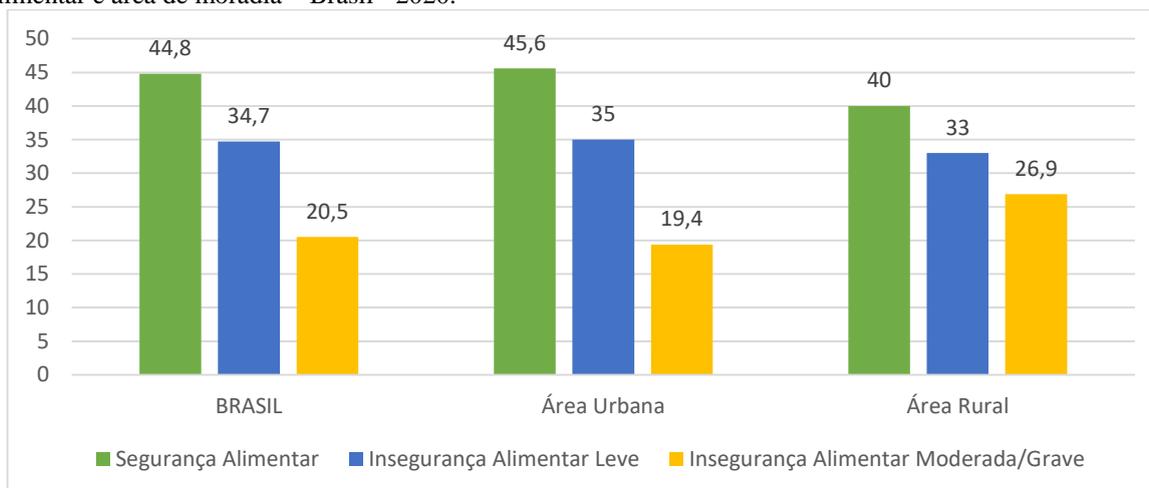
Gráfico 5 – Distribuição percentual dos domicílios particulares permanente, por situação de Segurança/Insegurança Alimentar e regiões brasileiras – 2021.



Fonte: VigiSan (REDE PENSSAN, 2021).

Historicamente, a insegurança alimentar sempre foi presente entre as populações mais vulneráveis do país, como as populações quilombolas, indígenas, ribeirinhas e agricultores familiares. Por viverem distantes dos centros urbanos e apresentarem pouca representatividade política, o Poder Público tem sido omissivo na garantia ao acesso de serviços públicos e políticas de assistência social para esses grupos marcados por condições de pobreza ou extrema pobreza. A pandemia da COVID-19 apenas agravou essa situação, com o isolamento desses grupos juntamente com a perda de poder aquisitivo e local de escoamento de sua produção. Tal situação é apontada nos resultados do inquérito VigiSan (REDE PENSSAN, 2021), onde a situação de insegurança alimentar moderada ou grave tem se apresentado maior nas áreas rurais (26,9%) em relação as áreas urbanas (19,4%) no Brasil, conforme o **gráfico 6**.

Figura 6. Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes por nível de Segurança/Insegurança Alimentar e área de moradia – Brasil - 2020.



Fonte: VigiSan (REDE PENSSAN, 2021).

O inquérito VigiSan também aponta que as regiões Norte (38%) e Nordeste (34,9%) apresentaram os maiores índices de insegurança alimentar moderada/grave em áreas rurais quando comparadas com as regiões Centro-Oeste (16,9%) e Sudeste/Sul (14%), bem acima da média nacional de 27%. (REDE PENSSAN, 2021). Quando esses dados são analisados em conjunto com os do **gráfico 3**, referente a insegurança hídrica, entende-se a gravidade da situação dessas populações, notadamente na região Nordeste, onde o fenômeno climático da seca castiga uma população rural pobre e com pouquíssimo acesso a água para o cultivo de culturas agrícolas ou manutenção de pequenos rebanhos.

Os números demonstram que a pandemia da COVID-19 agravou significativamente a condição de insegurança alimentar dos mais pobres e vulneráveis, em um cenário onde já se manifestava altos índices de desemprego, da informalização das relações de trabalho e retorno da inflação de produtos da cesta básica. As medidas de restrições sanitárias a circulação e ao funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, apesar da sua importância para a contenção da propagação do vírus da COVID-19, tiveram um impacto extremamente desigual entre a população brasileira, pois entre os trabalhadores formais, houve a possibilidade de implantação de redução de jornada, trabalho remoto, etc., mas no caso dos trabalhadores informais, as possibilidades se restringiram entre continuar trabalhando, sob o risco acentuado de exposição e contaminação com o vírus, ou o ficar em casa e não obter o próprio sustento, uma vez que não possuíam as garantias mínimas de proteção social garantidas a trabalhadores formais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como discutido ao longo deste ensaio, a fome e a insegurança alimentar e nutricional são fenômenos sociais complexo e multifatoriais, tão antigo quanto a própria sociedade e que aponta as falhas estruturais do Estado em sua capacidade de promover a dignidade de seus membros através do acesso a alimentação, ao emprego e a saúde.

No Brasil, como bem observou Josué de Castro, há uma tendência em naturalizar a fome ora como uma consequência de eventos da natureza (estiagem, seca, chuvas em excesso, etc.) ora como uma fatalidade inevitável. Essa naturalização da tragédia da fome tem por consequência a invisibilização das populações mais vulneráveis, transformadas em números nas estatísticas oficiais.

O século XXI foi marcado por dois movimentos políticos antagônicos e distintos no Brasil. Um primeiro movimento, de concretização de garantias fundamentais, no período de 2001 a 2014, caracterizado por políticas públicas assistenciais que buscaram combater a fome e a insegurança alimentar através de estratégias de transferência de renda para a população mais vulnerável, fortalecimento dos programas de merenda escolar e agricultura familiar, expansão do número de vagas escolares e erradicação do trabalho infantil, o que permitiu a saída do país do mapa da fome em 2014.

Por outro lado, a partir do ano de 2016, nota-se o ressurgimento e confluência de movimentos conservadores e neoliberais de contestação dos avanços sociais e de direitos fundamentais advindos da CRFB/88 e do papel social do Estado, que somados a recessão econômica, as crises políticas e alta das taxas de desemprego fizeram a sociedade dá um giro político de 180 graus, com o retorno de uma política neoliberal de diminuição do papel social do Estado brasileiro, com a implementação de um programa de austeridade fiscal marcado pela redução orçamentária dos investimentos sociais e estabelecimento de um teto de gastos públicos que atingiu diretamente áreas como a Saúde, a Assistência Social, a Educação, entre outras.

A continuação da recessão econômica, o retorno da inflação com alta de preços e o elevado número de desempregados impactou profundamente a realidade social brasileira, levando o aumento do número de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, e por consequência, em situação de insegurança alimentar moderada e grave.

Todos os dados levantados nesse ensaio apontam para uma tragédia anunciada, onde populações em situação de vulnerabilidade social foram duramente atingidas pela pandemia da COVID-19 sob vários aspectos, tais como a saúde de seus membros, a sua capacidade

econômica e laboral, seu direito humano à alimentação e nutrição adequada, seu direito ao acesso aos serviços públicos essenciais.

A pandemia descortinou a dificuldade do Estado brasileiro em efetivar os direitos e garantias fundamentais mínimos para uma grande parcela de sua população. Escolas foram fechadas sem que alternativas pedagógicas viáveis para todos fossem implantadas. O sistema único de saúde foi testado ao máximo, revelando a desigualdade regional existente no país com regiões e estados entrando em colapso por falta de leitos hospitalares, de insumos essenciais como medicamentos e gases medicinais, enquanto outras conseguiam manter o atendimento mesmo em condições mais restritivas.

De igual modo, as populações mais vulneráveis sentiram o forte impacto da ineficiência ou ausência do Estado quando precisaram dos seus serviços ou programas assistenciais, revelando o fosso abissal entre o que está escrito na Carta Magna e o que de fato tem sido efetivado.

REFERÊNCIAS

BIAVASCHI, Magda Barros; TEIXEIRA, Marilene Oliveira. Balanço da reforma trabalhista em perspectiva econômica, as falácias dos argumentos de seus defensores e os impactos nas instituições públicas do trabalho. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 2, n. 1, 4 jul. 2019. Disponível em: <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/44>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BURITY, Valéria Torres Amaral; ROCHA, Nayara Côrtes (org). **Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome**. Brasília: FIAN Brasil, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório da oficina técnica para análise da escala de medida domiciliar da insegurança alimentar**. Brasília, DF, 2010. (Nota técnica, 128).

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de julho de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. **Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión**. [Internet], 2017.

Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811>. Acesso em: 10 out. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), **Panorama Social da América Latina, 2019. Resumo executivo** (LC/PUB.2020/1-P), Santiago, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45090>. Acesso em: 10 out. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Lucas Alves da; MARQUES, Amanda de Andrade; SAMPAIO, Juliana Ribeiro Francelino; SANTANA, Willma José de; ROCHA, Elida Mara Braga. Insegurança alimentar em agricultores: violação do direito humano à alimentação adequada. **Cadernos Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 29, n. 1, p. 122-132, mar. 2021. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/1414-462x202129010471>. Acesso em: 10 out. 2021.

CRUZ, Samyra Rodrigues da. Uma análise sobre o cenário da fome no Brasil em tempos de pandemia do COVID-19. **Pensata**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 1-15, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.34024/pensata.2020.v9.11104>. Acesso em: 12 set. 2021.

DAUFENBACK, Vanessa; COELHO, Denise Eugenia Pereira; BÓRGUS, Cláudia Maria. Sistemas alimentares e violações ao direito humano à alimentação adequada: reflexões sobre a pandemia de covid-19 no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 28, p. 1-13, 4 mar. 2021. Universidade Estadual de Campinas.

<http://dx.doi.org/10.20396/san.v28i00.8661745>.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí. VIANA, Cássio Vinícius Afonso. Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação – uma discussão necessária em

tempos de pandemia. **Interface** (Botucatu), v. 25, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/interface.200256>. Acesso em: 30 set. 2021.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desemprego, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 11 de fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/02/pnad-continua-4t2019.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/81c9b2749a7b8e5b67f9a7361f839a3d.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2016. 108 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2008_v29_br.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/segalimentar/suguranca_alimentar2004.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de Despejo: diário de uma favelada*. 10 ed. São Paulo: Ática, 2019.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY (JHU). Resource Center. 2022. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/> Acesso em: 15 jan. 2022.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, jan., 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000100022>. Acesso em: 20 set. 2021.

MALUF, Renato S.. Tempos sombrios de pandemia e fome: responsabilidades da pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 27, p. 1-5, 10 jun. 2020. Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>. Acesso em: 20 set. 2021.

MOURA, Lucas de Almeida; FERREIRA, Assel Muratovna Shigayeva; ALVES, Igor Mikhail Marcelino. Implicações da pandemia de COVID-19 para o agravamento da insegurança alimentar no Brasil. **Research, Society And Development**, [S.L.], v. 10, n. 12, p. 1-10, 12 set. 2021. Research, Society and Development. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i12.20150>. Acesso em: 20 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Segurança Alimentar e Nutricional em Todo o Mundo em 2020**. Roma; ONU. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapter-1_1>. Acesso em: 3 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **The state of food security and nutrition in the worls 2020: transforming food systems for affordable healthy diets**. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the Word: safeguarding against economic slowdowns and downturns**. Roma: ONU; 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art.11)**. 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

PAULA, Nilson Maciel de; ZIMMERMANN, Silvia A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Revista NECAT** [Florianópolis], v. 10, n. 19, p. 55-66, jan-jun 2021. Disponível em: <https://revistanecat.ufsc.br/inde4x.php/revistanecat/article/view/4849/3608>. Acesso em: 20 out. 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia; PEREIRA, Marcos; CAMPELLO, Tereza; ARAGÃO, Érica; GUIMARÃES, Jane Mary de Medeiros; FERREIRA, Andréa; BARRETO, Maurício Lima; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>. Acesso em: 20 set. 2021.

ROCHA, Nayara Côrtes; BURITY, Valéria, et al. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**. Brasília: FIAN Brasil, 2020. Módulo 1. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-M%C3%B3dulo-I-FIAN-Brasil.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

ROSANELI, Caroline Filla; RIBEIRO, Ana Lúcia Cardoso; ASSIS, Luana de; SILVA, Tânia Mara da; SIQUEIRA, José Eduardo de. A fragilidade humana diante da pobreza e da fome. **Revista Bioética**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 89-97, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1983-80422015231049>. Acesso em: 20 set. 2021.

SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria; BASÍLIO E SILVA, Luana Natielle; PRATES, Lucas; RIZZOLO, Anelise; ROCHA, Nayara Côrtes; TRBUÇO, Luiza. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publica%C3%A7%C3%A3o-Completa-Informe-Dhana.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTARELLI, Mariana; DAVID, Grazielle; BURITY, Valéria; ROCHA, Nayara Côrtes. **Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome**. Brasília: FIAN, 2019. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, Leonardo Pozza dos; SCHÄFER, Antônio Augusto; MELLER, Fernanda de Oliveira; HARTEER, Jenifer; NUNES, Bruno Pereira; SILVA, Inácio Crochemore Mohnsam da; PELLEGRINI, Debora da Cruz Payão. Tendências e desigualdades na insegurança alimentar durante a pandemia de COVID-19: resultados de quatro inquéritos epidemiológicos seriados. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 37, n. 5, p. 1-14, 2021. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00268520>. Acesso em: 20 set. 2021.

SANTOS, Marcos Vinícius Alves; OLIVEIRA, Ingrid Garcia de; PEREIRA, Fernando Marcello Nunes; SANTOS, Polianna Ribeiro. Insegurança alimentar e nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 28, p. 329, 4 mar. 2021. Universidade Estadual de

Campinas. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20396/san.v28i00.8661450>. Acesso em: 20 set. 2021.

Artigo enviado em: 01/02/2022

Artigo aceito para publicação em: 10/03/2022