

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO CENTRO
DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS FACULDADE
NACIONAL DE DIREITO

**A ARQUITETURA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA VIOLAÇÃO DO DIREITO
SOCIAL À ALIMENTAÇÃO ENTRE 2016-2020: RETROCESSOS NO COMBATE À
FOME NO BRASIL**

MARIA LUIZA D'ALMEIDA MAGALHÃES MORATELLI

RIO DE JANEIRO 2022

CIP - Catalogação na Publicação

L831a Luiza D'Almeida Magalhães Moratelli, Maria Luiza
A ARQUITETURA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA
VIOLAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO ENTRE 2016
2020 / Maria Luiza Luiza D'Almeida Magalhães
Moratelli. -- Rio de Janeiro, 2022.
75 f.

Orientador: Daniel Capecchi Nunes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. fome; direito social à alimentação; insegurança
alimentar; políticas públicas. I. Capecchi Nunes,
Daniel, orient. II. Título.

MARIA LUIZA D'ALMEIDA MAGALHÃES MORATELLI

**A ARQUITETURA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA VIOLAÇÃO DO DIREITO
SOCIAL À ALIMENTAÇÃO ENTRE 2016-2020**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Daniel Capecchi Nunes

Data da Aprovação: ___/___/____. Banca

Examinadora:

Orientador: _____ Membro

da Banca _____

Membro da Banca _____

Membro da Banca _____

RIO DE JANEIRO 2022

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas que tive a sorte de conhecer e ter por perto que tornaram esse momento possível. Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus avós pelo apoio incondicional, carinho e cuidado que transpassa todos os planos espirituais, sem vocês, viver esse sonho não seria possível. À minha avó Thereza, minha maior motivadora para estudar na UFRJ, mesmo não tendo sabido disso.

À minha mãe, por acreditar que a educação era o caminho a ser seguido, por investir em mim e acreditar nos meus sonhos, e por também ter me incentivado a estudar na maior do Brasil.

Às minhas irmãs Gabriella Moratelli e Rachel Moratelli pelo incentivo e por serem força motriz neste processo, vocês são meu maior exemplo de dedicação e determinação.

Aos meus tios e primas que, contribuíram para que essa jornada fosse mais leve, seja nos almoços de domingo, seja em datas comemorativas, o cuidado e o carinho de um “como vai a faculdade?” ou “está precisando de alguma coisa, quer que eu veja se consigo te buscar?” e um mero “ah, mas era óbvio que ia dar certo” trouxeram forças em momentos complicados.

Aos meus amigos do Colégio Pedro II, uma amizade dos pátios da escola à universidade que segue firme e forte, e assim será até o fim da vida, obrigada pela força, carinho e pelo apoio.

Aos meus companheiros e companheiras de jornada universitária, em especial aos alunos do noturno, só nós sabemos o quão exaustivo foi chegar até aqui, e felizmente conseguimos, obrigada por fazerem parte disso.

À Ana Luiza Calil, Frederico Mello, muito obrigada pelos incentivos e por acreditar na minha capacidade mesmo quando eu descreditei.

Ao meu orientador, Daniel Capecchi, pelo suporte, por acreditar em mim e por confiar neste tema de pesquisa. O excelente profissional que o senhor é inspirador para mim.

A todos os servidores públicos, funcionários terceirizados e professores que tive contato ao longo da vida nas instituições que passei. São mais de 12 anos tendo acesso à uma educação pública, gratuita e de qualidade e sem vocês e sem a luta que envolve todo este processo que garante a continuidade desse direito previsto na Constituição, chegar até aqui não seria possível.

Ao Partido dos Trabalhadores pela educação política e conscientização, e aos companheiros e companheiras que nele dividem comigo as trincheiras de luta, muito obrigada.

*Vi ontem um bicho Na
imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa, Não
examinava nem cheirava: Engolia com
voracidade.*

*O bicho não era um cão, Não era
um gato,
Não era um rato.*

O bicho, meu Deus, era um homem.
Manuel Bandeira, 1947

RESUMO

A fome, infelizmente, é um problema social atemporal e político. Desde o século passado, muitas discussões são feitas no Brasil em prol da erradicação desta mazela social, mas poucas ações efetivas são colocadas em prática. O Brasil realizou mudanças políticas inovadoras no início do século XXI, com a Estratégia Fome Zero e todos os programas sociais que a englobavam, e em 2004 a fome passou a ser parte da prioridade do governo, mas entre 2016 e 2020, mudanças no cenário político impediram a continuidade deste projeto, o que culminou em uma série de violações ao direito social à alimentação e ao aumento da insegurança alimentar. Por isso, este presente trabalho se propõe a analisar como o desmonte institucional da Administração Direta no que tange às principais políticas públicas responsáveis pelo combate à fome, foram enfraquecidos e findados no período temporal mencionado sem que houvesse de fato uma melhora na problemática mencionada. Assim, verificar-se-á de que modo as ações do Poder Executivo Federal contribuiu para um recrudescimento do direito social à alimentação e para uma piora nos índices de insegurança alimentar nos lares brasileiros.

Palavras-chave: fome; políticas públicas; insegurança alimentar; direito social à alimentação; cenário político

ABSTRACT

Hunger, unfortunately, is a timeless social and political problem. Since the last century, many discussions have been held in Brazil in favor of the eradication of this social problem, but few effective actions are put into practice. Brazil made innovative political changes at the beginning of the 21st century, with the Estrategia Fome Zero Program and all the social programs that encompassed it, and in 2004 hunger became part of the government's priority, but between 2016 and 2020, the changes in the political scenario prevented the continuity of this project, which culminated in a series of violations of the social right to food and an increase in food insecurity. Therefore, this present work proposes to analyze how the institutional dismantling of the Direct Administration regarding the main public policies responsible for the fight against hunger, were weakened and ended in the mentioned period without actually improving the problem said. Thus, it will be verified how the actions of the Federal Executive Power contributed to a resurgence of the social right to food and to a worsening in the rates of food insecurity in Brazilian homes.

Keywords: hunger; public policy; food insecurity; social right to food; political scene

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. MARCOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DO DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO.....	12
1.1 A normatização do direito social à alimentação no âmbito internacional.....	12
1.2 Contexto da fome no Brasil e o direito social à alimentação.....	19
1.3 A era lula e o protagonismo do combate à fome.....	26
1.3.1. Bolsa Família.....	29
1.3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	31
1.3.3 Programa de Cisternas.....	
1.4 A era Dilma e a continuidade do ativismo institucional do combate à fome no Brasil(2011-2015).....	34
1.4.1 Bolsa Família.....	37
1.4.2 Programa de Aquisição de Alimentos.....	39
1.4.3 Programa de Cisternas.....	42
2. O GOVERNO TEMER E O INÍCIO DA RE-ARQUITETURA DA FOME NO BRASIL.....	44
2.1 Bolsa Família.....	50
2.2 Programa de Aquisição de Alimentos.....	52
2.3 Programa de Cisternas.....	53
2.4 Balanço geral do governo Temer.....	55
3. A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA FOME NO BRASIL DE BOLSONARO.....	57
3.1 Programas sociais de combate à fome da Estratégia Fome Zero e o governo Bolsonaro 3.1.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	57
3.1.3 Bolsa Família.....	59
3.1.4 Programa de Cisternas.....	60
3.2 A Pandemia do coronavírus e a o agravamento da fome no Brasil.....	61
3.2.1 Auxílio Emergencial.....	63
3.2.2 O Brasil está de volta ao Mapa da Fome da ONU?.....	65
3.3 O legado final do governo Bolsonaro em 2020.....	67
4. CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

Introdução

Que a fome é um problema social latente, isso já é sabido pela maioria das pessoas no Brasil, mas falar sobre a fome enquanto algo a ser solucionado, bem como analisar e estruturar mecanismos de combate à essa mazela social que se alastra há séculos no mundo é fomentar um debate profundo, necessário e não tão presente no âmbito jurídico.

Veremos ao longo deste trabalho que a causa da fome não é a falta de recursos governamentais, ela é, na maioria dos casos, fruto de um projeto político-econômico que vislumbra manter um cenário de desigualdade social e de padecimento de uma determinada parcela da população que sofre diariamente com esse problema. Comprovaremos que, infelizmente, esse projeto, nos últimos sete anos vem dando certo e colhendo seus frutos. A fome no Brasil e seu agravamento são um fato doloroso de se aperceber, mas as pesquisas mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são incontestáveis quando afirmam o agravamento dos índices de insegurança alimentar no período de 2016 a 2020.

Os diversos meios de comunicação em massa apontam o alto índice de violação do direito social à alimentação no Brasil e muitas dúvidas surgem diante da enxurrada de informações que os leitores recebem ao tentarem entender o porquê de a fome estar tão presente no nosso contexto social nos últimos anos se somos o país líder mundial na produção e exportação de alimentos. Enquanto os fatos e análises são apontados neste trabalho de maneira crítica, recomenda-se que a pergunta a ser feita sobre a problemática apontada não seja “como deixamos as coisas chegarem a esse ponto?”, mas sim “como nunca saímos dele, e ainda deixamos as coisas piorarem?”, haja vista que a fome é infelizmente, atemporal no país.

O presente trabalho não busca arranjar uma solução para a fome no Brasil, muito menos demonstrar que o problema da fome pode ser resolvido do dia para a noite ou dar conta de todo o debate jurídico sobre a violação do direito social à alimentação no Brasil e insegurança alimentar. Sabe-se das burocracias, algumas vezes necessárias, que existem em volta da elaboração e efetivação de políticas públicas e que o progresso em pautas como essa ocorrem a passos não tão curtos assim. Este trabalho vislumbra analisar, por meio da pesquisa qualitativa, tendo como aliada a pesquisa quantitativa de dados do

IBGE, os fatores jurídico-sociais no que diz respeito à supressão de direitos constitucionais, responsável pelo alto percentual de brasileiros que não possuem mais acesso à segurança alimentar.

No Capítulo 1, busquei realizar uma pesquisa sobre os marcos jurídicos internacionais e nacionais do direito social à alimentação e dos primeiros debates que surgiram que tiveram como temática principal a fome. Nele, também abordei a arquitetura institucional que se desenvolveu no Brasil, em consequência dos marcos jurídicos nacionais e internacionais sobre este problema, no que tange à programas governamentais e a criação de órgãos responsáveis por atuarem na mazela supramencionada. Por fim, realizei uma análise sobre as primeiras políticas públicas realizadas neste âmbito, em especial a Estratégia Fome Zero e de como, a partir de 2004, a fome deixou de ser um mero problema que se demonstrava impossível de se ter avanços para a prioridade na agenda de governo do Poder Executivo Federal.

No Capítulo 2, introduzo os dois primeiros anos de recorte temporal que me propus a analisar neste trabalho e exponho como a política de Estado Mínimo aplicada entre 2016 e 2018 pelo ex-Presidente Michel Temer não apenas inviabilizou como também tornou quase impossível a efetivação de direitos sociais, em especial o direito social à alimentação. Será abordado que, como consequência de tais práticas governamentais que contribuíram para o desmonte dos principais programas da Estratégia Fome Zero, os índices de insegurança alimentar no Brasil começaram a aumentar, conforme demonstrarão as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

No Capítulo 3, abordo os dois primeiros anos do Governo Bolsonaro e da continuidade de um projeto político-institucional que havia começado em 2016, mas que se consolidou com a retirada da temática do combate à fome da agenda institucional do Governo Federal com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Não obstante, será tratado também que o descaso com a fome se dava não apenas na arquitetura governamental e no recrudescimento de políticas públicas da Estratégia Fome Zero, mas que também era reafirmado nos posicionamentos e entrevistas dados à imprensa pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro.

Por fim, ainda no Capítulo 3, também será abordada a “hipervulnerabilidade” que o problema da fome no país vivenciou durante o ápice da pandemia da Covid-19, quando Brasil era governado por um presidente que negava a gravidade da doença e pouco fazia para solucionar problemas que dela decorriam, como a diminuição do poder de compra e o desemprego e que afetavam ainda mais a mazela social que é a fome. Ressalto que, neste período entre 2018 e 2020, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística são categóricos ao demonstrarem a alta nos índices de insegurança alimentar e como a fome já era uma presença marcante nos lares brasileiros de maneira pior que na última.

1. Marcos jurídico-institucionais do direito social à alimentação

1.1 A normatização do direito social à alimentação no âmbito internacional

A primeira discussão a nível mundial que teve como pauta a problemática da fome no mundo ocorreu em 1943, em Hot Springs, nos Estados Unidos e foi convocada pelo então presidente do país, Franklin D. Roosevelt. Estiveram presentes representantes de 44 países, incluindo o Brasil, e inúmeras foram as propostas pautadas para a resolução e erradicação da fome¹, sendo importante destacar uma delas: a de garantir um mecanismo de cotas e ajuda alimentar para que cada país pudesse reconstruir sua soberania alimentar no contexto pós-Primeira Guerra Mundial (SILVA, 2014, p.10)².

Em uma primeira análise, tal proposta seria capaz de evitar muitos problemas que a população do planeta ainda enfrenta, mas não foi aprovada pelos países presentes. Já era sabido que a solução para a fome no mundo não seria alcançada sem que houvesse um trabalho conjunto entre todos os países, e na Conferência ficou estabelecida a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – criada em 16 de outubro de 1945, na cidade do Quebec, no Canadá. Dentre as prioridades da Organização na luta contra a fome está a contribuição para a erradicação desta por meio de políticas e compromissos em prol da segurança alimentar e assegurar informações atualizadas sobre os desafios e soluções da fome e nutrição através da disponibilidade e acessibilidade.

A conjuntura política mundial após a Segunda Guerra Mundial evidenciou uma necessidade de positivação de direitos amplos e de valor universal através de um consenso entre as nações. Embora não fosse a primeira vez na história que o mundo havia passado por uma catástrofe responsável por gerar incontáveis vítimas, tendo em vista os séculos de escravização de indígenas³, africanos e afrodescendentes ao longo dos séculos, a

¹ A Conferência aprovou recomendações como: a criação de organizações nacionais de nutrição, uma política de segurança alimentar internacional, medidas nacionais voltadas para a ampla distribuição de alimentos, dentre outras. Embora após a Conferência, muitos países não tenham colocado em prática nenhuma das recomendações, foi um evento importante para dar visibilidade a uma pauta até então deixada de lado nas discussões, no âmbito internacional. Podemos dizer que a Conferência trouxe à tona um problema já existente, mas invisibilizado por grande parte dos países nela presentes.

² SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Disponível em < http://repositorio.ipea.gov.br/bits/tream/11058/3019/1/TD_1953.pdf > Acesso em 04 de abril de 2022

³ Embora muitos autores apontem o Holocausto como a principal catástrofe da história responsável por gerar inúmeras vítimas, o mundo presenciou o massacre que foi a escravização de indígenas, negros e afrodescendentes.

elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁴ da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 simbolizou um marco unânime a nível internacional sobre a importância da concepção de uma universalidade e indivisibilidade de direitos humanos.

A ideologia política liberal que durou até o início do século XX tinha como viés a mínima intervenção do Estado na vida dos indivíduos e prezava pela máxima liberdade individual e pela ascensão dos direitos negativos, de uma maneira geral⁵. Na década de 40, estava em evidência no contexto global o Estado de Bem-estar Social, devido à crise pela qual passava o sistema capitalista. O cenário pós-guerra, somado à decadência do Estado Mínimo, foram fatores essenciais para o desenvolvimento de um contexto político que pleiteava cada vez mais pela atuação do Estado na garantia de direitos econômicos, sociais e culturais.

A DUDH foi adotada pelos países signatários do documento como forma de resolução, responsável por estabelecer um mecanismo de promoção de direitos básicos, essenciais para a dignidade da pessoa humana⁶ e o exercício da cidadania, a ser cumprido pelos seus países signatários⁷. Inserido no rol de tais direitos, pela primeira vez em um documento internacional, estava o direito à alimentação, no Artigo 25:

Artigo 25º

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, **principalmente quanto à alimentação**, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. [...] (grifo nosso)

⁴ Disponível em < <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>> Acesso em 04 de abril de 2022.

⁵ Segundo Vasak, os direitos fundamentais são situados através de três gerações: os direitos fundamentais de Primeira Geração são os direitos individuais, também conhecidos como negativos, visto que prezam pela liberdade do indivíduo e não requerem a intervenção do Estado para sua salvaguarda. Os direitos fundamentais de Segunda Geração são dos direitos que estão em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e compreendem os direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos fundamentais de Terceira Geração são conhecidos como direitos transindividuais, eles estão relacionados com a coletividade, estendem-se a tudo que compõe a sociedade e não apenas à espécie humana, e entre eles estão o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à autodeterminação dos povos.

⁷ A DUDH não possui força de lei, apenas pauta um consenso estabelecido entre os países signatários sobre o que deve ser entendido enquanto dignidade da pessoa humana e direitos humanos.

A dignidade da pessoa humana é um fundamento elencado no art. 1º da Constituição e indispensável ao exercício da plena capacidade do indivíduo em viver uma vida em que lhe estejam salvaguardados direitos que garantam o gozo de sua cidadania. Conforme afirma Bonavides (2001, p.15), “nenhum outro princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição”, e seguindo esta lógica, sem dignidade da pessoa humana é impossível que os cidadãos usufruam plenamente de seus direitos constitucionalmente previstos.

Em consonância com Bonavides, Sarmiento (2016, p. 380) afirma que a dignidade humana: “deve permear a interpretação e aplicação das normas constitucionais de todas as áreas, como as que tratam da organização do Estado, disciplina da economia, tributação, família etc. Mais do que isso, a dignidade deve se irradiar para todos os ramos da ordem jurídica”, o que coloca tal fundamento constitucional enquanto essencial para a garantia de exercício dos demais direitos normativos.

Diante dessa perspectiva, o conceito de dignidade humana vai de encontro com o estabelecido na DUDH, tendo em vista o papel que esta declaração tinha à época de sua edição, que consistia na consolidação do direito à alimentação na esfera dos direitos essenciais e universais à vida.

A dignidade da pessoa humana está interligada às demais salvaguardas previstas nos regramentos jurídicos para além da Constituição, visto que “dignidade é essencial, em primeiro lugar, para o reconhecimento da fundamentalidade de direitos que não estejam inseridos no catálogo constitucional de direitos e garantias fundamentais” (SARMENTO, 2016, p.81).

Para que seja garantida a dignidade da pessoa humana, é necessário compreender que esse fundamento constitucional não é um fim em si mesmo, ele objetiva que o indivíduo possa usufruir de previsões legais essenciais à sua condição. Nesse sentido, é urgente que o Estado atue para a efetivação dos direitos sociais, posto que são os *mais fundamentais dos direitos*, não só pela especial categoria que representam como direitos dentro das Constituições, mas, sobretudo, pelo caráter essencial que eles encarnam em qualquer esquema de direitos de um Estado Social de Direito contemporâneo” (CARVALHO, 2017, p.19)

Sob essa perspectiva, os direitos sociais estão incluídos na esfera dos direitos individuais, e dada a sua universalidade, devem oferecer as mesmas garantias para toda a coletividade, pois cada indivíduo dota de sua própria subjetividade e possui uma realidade socioeconômica distinta em razão do cenário de desigualdade social que assola o país. Assim, os direitos sociais devem se enquadrar enquanto *uti universi*, prestados à sociedade de maneira igualitária, pois conforme afirma Gregorio Peces-Barba Martínez (2010, p. 30), os direitos sociais são

[...] instrumentos para alcançar a igualdade que permita a todos, de maneira extensiva, participar na democracia social, desfrutar em condições dos direitos clássicos, individuais, civis e políticos, com a satisfação das necessidades básicas e, finalmente, alcançar o desenvolvimento e a salvaguarda da livre personalidade, que é um objetivo humanista

Nesse cenário, apercebe-se que, para que seja alcançada a dignidade da pessoa humana, é imperioso que direitos sociais sejam executados pelo Estado, pois este é responsável pela promoção do bem-estar da coletividade. Tais direitos devem ser efetivados no ordenamento jurídico através de políticas públicas estatais, uma vez que o ente possui um dever assistencialista, intrínseco no Estado Democrático de Direito de asseverar os direitos básicos.

Em conformidade com o compreendido enquanto essencial para a garantia digna da vida humana em estabelecido pela DUDH em 1948, em 1966 a ONU adotou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁸ junto ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁹. Na época em que os Pactos foram discutidos, os países membros da ONU tinham como objetivo tornar juridicamente vinculantes aos países signatários dos documentos direitos que já faziam parte da DUDH,

⁸Disponível em < <https://fianbrasil.org.br/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc/>> Acesso em 05 de abril de 2022.

⁹ Disponível em < <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em 05 de abril de 2022.

mas vislumbrando um maior detalhamento e mecanismo de incorporação destes nasções (GOTTI,2018, p.377-380)¹⁰.

Ambos os Pactos tinham como objetivo conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na DUDH através da responsabilização dos signatários em caso de violação aos direitos configurados nos documentos. Ficou estabelecido que a situação de tais direitos seria acompanhada pelos Estados signatários mediante a elaboração de relatórios produzidos pelos próprios entes ou por organizações da sociedade civil. Ressalta-se que, embora o PIDCP¹¹ tenha como objeto direitos civis e políticos que visam assegurar a dignidade da pessoa humana no contexto de seus países signatários, o direito à alimentação, por ser um direito social, não é tratado no documento.

À época da discussão e adoção de ambos os pactos, o Brasil estava sob uma ditadura militar e, por essa razão, a aderência do país ao PIDESC ocorreu apenas em 1992, com a promulgação do Decreto nº 591/1992¹². Dentro os direitos reconhecidos pelo Pacto, está elencado de forma ampla e detalhada no Artigo 11 o direito à alimentação, pontuando-se a necessidade salvaguarda deste direito em prol do combate à fome, por meio da igualdade no processo de produção e distribuição de alimentos e da efetivação de políticas públicas.

Artigo 11.

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:

a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;

¹⁰ Disponível em < https://www.researchgate.net/profile/Nina-Ranieri-2/publication/329702659_Vulnerabilidades_na_Educacao_ha_Limites_para_a_Empatia/links/5c16a9ec299bf139c75e21f7/Vulnerabilidades-na-Educacao-ha-Limites-para-a-Empatia.pdf> Acesso em 05 de abril de 2022.

¹¹ O Decreto nº 591/1992 promulgou o PIDCP no Brasil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 05 de abril de 2022.

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.

À nível internacional, o problema da fome no mundo parecia estar finalmente ganhando repercussão. A Conferência da Alimentação em 1974 nos Estados Unidos foi um grande marco no combate à essa mazela social no mundo, tendo sido o primeiro evento realizado na comunidade internacional para debater estratégias de reconstrução após o fim da Guerra Fria¹³. Era nítido que uma das heranças oriundas desse período seria a fome, problema que já fazia parte do cenário mundial, mas que seria agravado com a guerra finda.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)¹⁴ instituiu em 1985 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas para garantir a aplicação e efetivação por parte dos Estados signatários do PIDESC. Cada nação apresentou um relatório para o Comitê, nos quais enumeraram as ações a serem tomadas para colocar em prática a defesa dos direitos elencados no pacto, bem como os obstáculos constatados que impedem o devido prosseguimento da efetivação dos direitos. Em 1999, em sua 20ª Sessão, o Comitê elaborou, após discussões e análises dos relatórios recebidos pelos Estados-Partes o Comentário Geral Nº 12¹⁵.

O Comentário Geral Nº 12 se tornou um dos principais documentos relativos ao direito à alimentação, pois estabeleceu uma ampla interpretação sobre esse direito, bem como explicitou as consequências da presença dessa garantia no mundo após a elaboração do artigo 11 do PIDESC. O documento, ainda, consolidou estratégias de implementação e monitoramento do direito no âmbito nacional, e atestou mecanismos de responsabilização dos Estados em caso de violação dos países signatários.

¹³ A Guerra Fria foi um período histórico que dividiu em que a divisão político-ideológica de Estados Unidos da América e União Soviética dividiu o mundo em duas vertentes políticas: a primeira capitalista, e a segunda socialista. A divisão ideológica do conflito teve como consequência a bipolaridade de outras nações do mundo, as quais tiveram que optar por lado em prol de sua economia e política externa.

¹⁴ O ECOSOC – Conselho Econômico das Nações Unidas – é o órgão central das discussões que envolvem economia, meio ambiente e questões sociais. O órgão também é responsável pela implementação dos objetivos de desenvolvimento global.

¹⁵ Disponível em < <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> > Acesso em 05 de abril de 2022.

O combate à fome e o direito à alimentação passaram a ter uma grande relevância na política internacional, e em 1996 a ONU realizou na cidade de Roma a Cúpula Mundial sobre Alimentação, um evento com duração de 5 dias para debater o direito fundamental de todo cidadão à uma alimentação saudável e adequada. A reunião também tinha como foco elaborar compromissos a serem desempenhados pelos Estados signatários sobre segurança alimentar¹⁶, produção de alimentos em observância com o meio ambiente equilibrado e a partir da Cúpula foi elaborada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e Mundial e o Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentação (DE ALENCAR, 2001¹⁷).

1.2 Contexto da fome no Brasil e o direito social à alimentação

Segundo Carvalheira (2009), até a virada do século XIX, a questão da fome estava associada a um ponto de vista médico-patológico e não como um fenômeno decorrente de políticas governamentais. A fome enquanto problema social surge apenas no século XX e seu conceito teve contribuições imprescindíveis de Josué de Castro.

Em 1930, o médico Josué de Castro foi responsável por realizar as primeiras denúncias da problemática da fome no Brasil. Segundo o professor, não existe apenas uma única causa para a fome, ela faz parte de uma série de ações governamentais – ou passividades – que acarretam a permanência constante dessa mazela social. Assim como a guerra, Castro afirma que a fome é uma criação humana (CASTRO, 1984, p.30) e que a partir do momento em que o Poder Público se mantém inerte a ela, é feita a escolha para a aplicação de um projeto político de morte daqueles que não se encaixam em sistemas de governos neoliberais – que evidencia não ser um sistema para todos, apenas para uma parcela da população.

A assistência alimentar foi pautada como uma política de governo pela primeira vez no Brasil durante a Ditadura Vargas (DE VASCONCELOS, 2005). Neste período, iniciativas do governo que visavam fornecer uma melhora na qualidade de vida do

¹⁶ O conceito será explicado mais a frente

¹⁷ DE ALENCAR, ALVARO GURGEL. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater à fome. Scielo, 2001. Disponível em < https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TwY_TSm8zRGc8zNcLw4NZJjv/?format=pdf&lang=pt > Acesso em 04 de abril de 2022.

trabalhador foram instruídas, sendo elas: a criação do salário-mínimo, por meio do Decreto-Lei nº 2.162/1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

A partir da política ditatorial do governo de Getúlio Vargas, surge a ideia de salário-mínimo atrelada ao conceito de dignidade da pessoa humana. Isso porque o então presidente da época associava o salário-mínimo enquanto uma política de cidadania e proteção social. A perspectiva varguista vai de encontro com o que Sarmiento preclui acerca do conceito de dignidade da pessoa humana e o recebimento de tal remuneração trabalhista, pois segundo o professor:

[...] Um bom exemplo diz respeito ao salário mínimo, que, por definição constitucional, se volta à garantia “das necessidades vitais básicas” (2016, p.226)

Em consonância com o dissertado, o SAPS, criado pelo Decreto-Lei nº2.478/1940, foi responsável pela criação de políticas públicas essenciais voltadas para alimentação para a população, dentre elas a instalação de restaurantes populares nas capitais do país e em centros urbanos industriais e tinha como objetivo fornecer refeições equilibradas a um preço acessível; o Serviço também foi responsável pela criação de postos de vendas de produtos de primeira necessidade a preço de custo.

O CNA, criado pelo Decreto-Lei nº 7.328/1945 foi regulamentado como órgão responsável pela política nacional da alimentação e investido nos deveres institucionais da FAO apenas em 1951 e tinha como objetivo propor normas da política nacional de alimentação e trabalhar em prol do desenvolvimento da indústria de alimentos no Brasil. O CNA foi responsável pela promulgação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual abordava questões voltadas para alimentação infantil, maternal e dos trabalhadores.

Aponta-se que, a ditadura Vargas ocorre durante o período entre as duas primeiras guerras mundiais, em que a política mundial já sinalizava que as soluções para as crises que os países estavam passando necessitavam de uma atuação mais presente do Estado. Diante disso, surgem as ideias keynesianas, responsáveis pela inserção de políticas públicas num contexto de valorização da classe trabalhadora. Restou entendido, na época,

que se a classe trabalhadora não exerce direitos sociais básicos, como o direito à alimentação, a economia não circula.

No período entre as décadas de 40 e 60, como vimos, o contexto internacional caminhava para uma promoção do debate do combate à fome, e no Brasil também havia uma mobilização da sociedade civil nesse sentido. Em 1957, foi fundada a Associação Mundial na Luta Contra a Fome (ASCOFOM) em Genebra, na Suíça, que teve como primeiro presidente Josué de Castro. A organização sem fins lucrativos visava atuar em prol do debate e de ações voltadas para a erradicação da fome e da pobreza e, em 1958, ganhou uma sede no Brasil, em Recife.

A ideologia de Josué de Castro sobre a problemática da fome divergia com aquela passada pela ONU. O médico discursava sobre a necessidade de intensificar a pesquisa sobre o assunto buscando as causas, origens, efeitos e mecanismos de combate, pois considerava que o problema da fome era público e de caráter mundial, indo em contrário com a teoria malthusiana¹⁸ da época.

A Comissão Nacional da Alimentação foi um órgão pioneiro na promoção de normas e pesquisas relativas à alimentação. O órgão foi extinto em 1972, quando da criação do Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN), responsável por desempenhar o mesmo papel da CNA, no entanto focado em desenvolver uma política nacional de suplementação alimentar voltada para grupos vulneráveis, como gestantes, crianças, trabalhadores baixa renda, entre outros.

O INAN foi extinto em 1997 e, à época, outros programas voltados para alimentação de grupos vulneráveis já haviam sido criados, como o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de Complementação Alimentar (PCA) Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), o Programa de Suplementação Alimentar (PAS), dentre outros.

A década de 90 foi um período importante no que tange ao debate da fome e do direito à alimentação e assim como no âmbito internacional, no plano nacional, as

¹⁸ Em síntese, a teoria malthusiana colocava o ônus da fome no mundo sobre o aumento da população mundial.

discussões seguiram na mesma direção. Vale ressaltar que, neste período, o país estava passando por um período de retomada da democracia, com diretas, após a Ditadura Militar buscava-se nos Poderes Executivo e Legislativo formas de implementação do disposto na Constituição de 1988. Não obstante, outros problemas além dos financeiros assolavam o Brasil, como a seca do Nordeste¹⁹, um dos principais lugares do país responsáveis pelo abastecimento nacional de alimentos.

A implementação de políticas públicas e a organização institucional para combater problemas sociais integram de um cenário favorável para a erradicação de diversas mazelas e garantia de direitos, dentre eles a fome e o direito à alimentação, respectivamente. No entanto, a história é testemunha que nenhum direito é garantido, mesmo que seja tido enquanto norma; a participação de entidades políticas e movimentos sociais para fomentar debates relacionados à problemas sociais, na década de 90, continuava sendo uma fonte importante na promoção de lutas e direitos sociais.

Cabe ressaltar que, embora não seja o foco deste trabalho houve mobilizações da sociedade civil através de campanhas que não visavam acabar com o problema da fome, mas sim, através de doações feitas por particulares, saná-la temporariamente. Há de se fazer uma crítica a esse movimento em razão de sua despolíticação perante a problemática da fome enquanto uma questão e Estado.

A questão das doações vai muito de encontro com a ideologia burguesa-cristã de sentir a necessidade de estar tomando uma atitude para ajudar as classes menos abastadas financeiramente, mas essa atitude, historicamente, não tem um compromisso em cobrar dos entes suas obrigações com o combate à fome.

Nesse contexto, na década de 90, o Movimento Ética Pela Política foi fundamental para promover um debate voltado para a democracia e fomentar a organização social na luta por direitos. A partir desse movimento, foi fundada em 1993 a Ação e Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida, uma rede de mobilização de civis que tem como objetivo erradicar a fome e até a contemporaneidade atua como linha de frente no combate

¹⁹ Verifica-se que, embora tratemos neste trabalho do direito à alimentação e da problemática da fome na esfera institucional, não se pode olvidar que políticas ambientais também são fundamentais para o combate dessa mazela

dessa problemática. Nesse sentido, destaca-se a fundamentalidade da atuação da sociedade civil nas discussões voltadas para a fome e pobreza, que à época pautava a urgência da incorporação de mecanismos institucionais por parte do Governo Federal, para a resolução da problemática dos famélicos do país. O cenário arquitetado demonstrado até o momento ressalta como o combate à fome ocorria através de políticas desarticuladas e ações pontuais, com forte protagonismo da população (CRUZ, p. 5, 2021).

Os dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) também fazem parte do contexto de luta social em prol do combate à fome, visto que, em 1992, segundo o Instituto, cerca de 32 milhões de brasileiros eram vítimas da fome e da miséria²⁰. À época, esse número significava que um quinto da população brasileira sofria as consequências da invisibilidade estatal perante a um problema que parecia não se resolver, ou ao menos não se encaminhar para uma resolução plausível.

Em 1993, o então Presidente da República Itamar Franco se reuniu com órgãos institucionais, agentes públicos da Administração Direta e membros da sociedade civil para elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria (BRASIL, 1993)²¹. O Plano era regido por princípios e ações imediatas no combate à fome e incumbiu tarefas a diversos órgãos e entes políticos, como Ministérios, Bancos governamentais para atuarem na resolução deste problema.

Um princípio que merece destaque é o da solidariedade, visto que atrelava a erradicação da fome como uma tarefa de todos, apenas a vontade coletiva seria capaz de sucumbir tal mazela. As ações estatais que pautavam a solidariedade enquanto uma solução para o combate do problema mencionado criava uma narrativa de esvaziamento da responsabilidade do Estado, e equiparando a responsabilidade deste com a responsabilidade da sociedade civil.

Como fruto do Plano de Combate à Fome e à Miséria, foi criado através do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993²² o Conselho Nacional de Segurança Alimentar

²⁰ Disponível em < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=12&limitstart=9920&limit=20> Acesso em 15 de abril de 2022.

²¹ Disponível em < <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10565/1/Plano%20de%20Combate%20a%20Fome%20e%20Mis%C3%A9ria.pdf>> Acesso em 15 de abril de 2022.

²² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm>

(Consea). A proposta de criação do órgão já havia sido apresentada no mesmo ano, em um documento elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (Resende, 2000, p.9), mas sua pauta também foi objeto do Plano em 1993. O Consea foi responsável por auxiliar o Governo Federal na criação e coordenação de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, soberania nutricional, combate à fome e em iniciativas em prol da alimentação saudável.

O Consea foi criado em conformidade com os preceitos da FAO e com o conceito de segurança alimentar. No que tange a este conceito, Belik afirma que:

O conceito de segurança alimentar leva em conta três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos.” (2003, p.13)

A criação do Consea é símbolo de muita luta por parte dos movimentos sociais que a devida atenção fosse dada à temática da fome. Com o surgimento do órgão, a luta em prol do combate desta mazela se amplifica, pois o problema deixa de ser meramente a fome e passa a englobar todo o conceito de segurança alimentar exposto anteriormente, preocupa-se com a qualidade das refeições, com a frequência e, o mais importante, com o acesso da população à alimentação.

A atuação do Consea tinha caráter consultivo, o órgão era responsável por aconselhar o Presidente da República na adoção de medidas relacionadas com a segurança alimentar e era formado pelos Ministérios da Justiça, Educação, Cultura, Trabalho, Fazenda, Saúde, Agricultura e Bem-Estar Social, por 21 representantes ou personalidades da sociedade civil. O Conselho era a comprovação do cumprimento de um dos princípios estabelecidos no Plano, a solidariedade entre órgãos governamentais e a sociedade civil e inaugurou uma gestão compartilhada no que diz respeito ao combate à fome (SILVA, P. 24, 2014).

Após a criação do Consea, em julho de 1994, entre os dias 27 e 30 de julho foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CSNA), cujo tema das discussões foi “Fome, questão nacional”. A Conferência contou com o apoio do movimento ação e cidadania e foi fundamental para que fossem analisadas institucionalmente instrumentos que assegurassem permanentemente o acesso de todos

os habitantes no país à preços adequados para e quantidades necessárias de alimentos. Durante o evento, debateu-se sobre a necessidade de a segurança alimentar e nutricional ser parte de um eixo estratégico de governança e auxiliar de um novo modelo de desenvolvimento.

O Consea foi um órgão importante e pioneiro na luta contra a fome no Brasil, mas segundo a análise da pesquisadora Luciene Burlandy (2009), o Conselho não conseguiu lograr seus principais objetivos devido à política interna estabelecida no governo da época. O combate à fome não era uma prioridade na agenda política de Itamar Franco, mas as movimentações do governo tiveram sua relevância em ao menos pautar esse debate na sociedade.

Após Itamar Franco, o Brasil foi governado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que manteve no âmbito político o problema da fome no país, embora naquele momento sob um viés conservador. Isso porque, por meio do Decreto nº 1.366/1995, o Consea foi extinto e, em seu lugar, foi criado o Programa Comunidade Solidária. O programa é fruto de uma estratégia governamental, que possui o mesmo nome, e consistia em uma proposta de governo de atuação em parceria com os entes da Administração Direta.

A iniciativa foi responsável por englobar diversos problemas sociais além do combate à fome e à miséria e desenvolveu projetos como o Bolsa-Alimentação (2001), através do Programa Nacional de Renda Mínima, do Bolsa-Escola e Auxílio-Gás, destinado à complementação de renda familiar com o objetivo de melhorar a alimentação dos lares brasileiros.

Em seu governo, foi publicada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, voltada para estabelecer os esforços necessários em prol do direito à alimentação adequada, segurança e alimentação nutricional. O documento foi um marco para estabelecer o que se entende enquanto alimentação adequada, mas poucas e ineficientes foram as iniciativas ao longo de seu mandato que efetivaram esse direito.

O governo Fernando Henrique Cardoso pautou o combate à fome de formas pouco eficazes em seu governo, pois embora tenha desenvolvido alguns projetos em prol da

garantia da segurança alimentar, estes se mostraram ineficientes, visto que, segundo o Ipea, em 2000 o Brasil alcançou o percentual de 27% da população em situação de extrema pobreza e 7% dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave. Em que pese, durante o mandato de FHC, houve um grande desmonte de instituições responsáveis pela luta do combate à fome e do direito à alimentação no país, pois além do Consea, o INAN foi extinto em 1997.

A ótica da política institucional da época propunha um viés desenvolvimentista para a erradicação da fome no país e distanciava-se das iniciativas elaboradas antes do mandato de FHC. Houve, nitidamente um esvaziamento das políticas de combate à fome que tinham um maior alcance populacional e, embora a pauta econômica fosse colocada como a solução do problema supramencionado, era evidente que o país não alcançava melhorias significativas que fossem capazes de diminuir a pobreza e aumentar o poder de compra da população. Não obstante ao desmonte institucional, Cardoso desenvolveu programas baseados na distribuição de valores que variavam entre R\$15,00 e R\$20,00. Os mecanismos impostos em seu mandato se mostraram ineficientes para o que havia sido proposto e mais uma vez, na história do país, os números da fome aumentavam (Hiraie Santos, 2007, p.14).

A política de FHC está alinhada ao conceito de Estado Mínimo, um Estado, que não se define pelo compromisso com os direitos sociais, pautado no individualismo e na ausência de atuação do Estado em condições mínimas para promover um mínimo existencial. Por trás deste tipo de política, há uma ideologia neoliberal que coloca o indivíduo enquanto responsável pelo seu próprio desenvolvimento, vez que o Estado se exime da esfera de responsabilidades sociais.

1.3 A era lula e o protagonismo do combate à fome

O governo FHC deixou como herança muitos problemas para serem resolvidos por aquele que o sucedesse, especialmente no que dizia respeito à problemática da fome. Os desdobramentos para o aumento dessa mazela social no país tiveram como fato-chave o insucesso dos programas econômicos voltados para o desenvolvimento do país, e era evidente que o programa neoliberal de Fernando Henrique Cardoso não havia dado certo, muito pelo contrário, seu governo foi responsável pelo agravamento de diversos

problemas socioeconômicos, que fizeram com que a miséria fosse uma pauta quase diária dos meios de comunicação no último ano de seu governo.

Diante do cenário que se fazia presente à época, não era preciso ser um estudioso no assunto para entender que a crise econômica no país estava ocasionando números alarmantes de insegurança alimentar. Em razão do avanço da globalização no início deste século, a fome no Brasil foi denunciada mundialmente e era imprescindível que as campanhas eleitorais dos sucessores de FHC tivessem a erradicação daquela como parte de seus projetos de governo.

Os dois principais candidatos das eleições à Presidência da República em 2002 tinham programas de governo muito diferentes na temática do combate à fome no Brasil. O então candidato José Serra (Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB) propunha que a resolução deste problema deveria se dar através do aumento de renda dos lares brasileiros e que isso iria ocorrer apenas através da exportação, que geraria empregos que colocariam fim ao problema institucional da fome. Serra também se propôs a continuar com programas criados durante o governo FHC, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Vale apontar que, das setenta e sete páginas do programa de governo de Serra, a palavra “fome” aparece apenas três vezes, o que já demonstra a importância que seria dada a esse problema social caso o candidato fosse eleito.

Em contrapartida, o candidato a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que desde o século passado esteve à frente do contexto de luta envolvido na erradicação da fome, a exemplo de seu papel na criação do Consea, dedicou um subcapítulo de seu programa de governo ao “Programa de Combate à Fome, no qual atestou que:

“A fome no Brasil não é algo ocasional, mas resultado de um processo histórico que não resolveu questões básicas. Com a explosão dos índices de desemprego nos anos 90, ela se agravou. Hoje, há um amplo consenso de que o mais terrível dos efeitos da miséria, a fome, não é causado pela falta de produção de alimentos, mas pela falta de renda das famílias para adquirir os alimentos na quantidade necessária e com a qualidade adequada”

A título de comparação, ressalta-se que das setenta e quatro páginas de seu programa de governo, a “fome” aparece em dezessete delas, e sua resolução é apontada como parte de um projeto político-institucional que não apenas fomentaria a economia

em prol da geração de emprego e renda, mas também se preocuparia em criar órgãos e programas sociais inovadores para o combate desse problema social.

Após a sua vitória, em 2003 Lula deu início ao cumprimento de uma agenda que tinha como foco a garantia da segurança alimentar por meio de medidas que visavam a erradicação da fome de forma gradual, através da criação de emprego e renda, previdência social, incentivo à agricultura familiar, reforma agrária, bolsa-escola e renda-mínima. Outros subprogramas que tinham um foco maior no combate à fome também foram implementados na esfera do “Fome Zero”, como: o Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos e de Segurança, Combate à Desnutrição, dentre outros.

Para que a fome passasse a integrar a principal pauta do governo Lula e seu combate ocorre não apenas através da criação de programas, mas a nível institucional, como um de seus primeiros atos de governo, Lula recriou o Consea, por meio do Decreto nº 4.582/2003²³. O Conselho manteve as mesmas características que tinha antes de sua extinção no governo FHC, e contou com a participação majoritária da sociedade civil, representantes por meio de conselheiros escolhidos pelo Presidente da República e por membros de alguns ministérios e órgãos da Administração Direta.

A volta do Consea foi um importante marco na priorização da fome enquanto mazela social a ser erradicada pelo governo. Ficou estabelecido por meio de seu decreto de criação que o órgão seria vinculado à Presidência da República para aproximar ainda mais as discussões e mobilizações voltadas para essa agenda de governo. Dentre as principais ações do Conselho voltadas para a salvaguarda do direito social à alimentação, estão: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ainda em seu primeiro ano de governo, Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) por meio da Medida Provisória nº103/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/2003 e nomeou José Graziano da Silva como ministro da pasta. Segundo o próprio ministro, o MESA funcionava de

²³[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.582%2C%20DE%2030,CONSEA%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=\(Revogado%20pela%20Lei%20n%C2%BA%205.079%2C%20de%202004\).](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.582%2C%20DE%2030,CONSEA%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=(Revogado%20pela%20Lei%20n%C2%BA%205.079%2C%20de%202004).)

maneira híbrida, visto que era responsável pela implementação de políticas públicas no combate à fome, previstas no plano de governo de Lula, mas também atuava enquanto articulador de iniciativas de competências de outras pastas da sociedade civil.

Alinhado ao que se propunha, o MESA também era responsável por garantir o direito humano à alimentação no Brasil e articular as três esferas governamentais em prol desse fim. Por meio de suas atribuições, através do Ministério surgiram programas essenciais para assegurar a estruturação da política pública carro-chefe da campanha de Lula: o combate à fome. O Fome Zero integrava o conjunto de medidas aplicadas pelo governo no âmbito deste ministério e envolvia demais órgãos da Administração Direta do Poder Executivo.

O programa se englobava quatro eixos articuladores para desenvolver seus objetivos: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de inserção produtiva e articulação, mobilização e controle social. A organização do programa tinha um caráter integrativo, de modo que cada eixo dependia estritamente do outro para que as iniciativas se provassem eficazes.

Não apenas o Fome Zero, mas outros programas que tinham como objetivo o combate à fome no governo Lula tiveram grande sucesso na iniciativa. Destaca-se o Bolsa-Família e o Programa de Aquisição de alimentos, aliados do MESA e dos demais órgãos neste cenário. Dentre os programas que merecem destaque, inseridos na estratégia Fome Zero, este trabalho irá se preocupar em detalhar o Programa de Cisternas, Bolsa Família e Programa de Estoque de Alimentos (PAA). Vejamos:

1.3.1. Bolsa Família

O Bolsa Família foi um programa criado no governo Lula através da Medida Provisória nº 132/2003. O programa foi adotado como política pública voltada para a garantia de direitos básicos previstos na Constituição de 1988. Para a inserção do programa na ótica da Administração Pública Federal, o Estado precisaria atuar enquanto articulador, determinando os requisitos necessários a serem cumpridos para a efetivação da política pública, bem como a sua devida fiscalização.

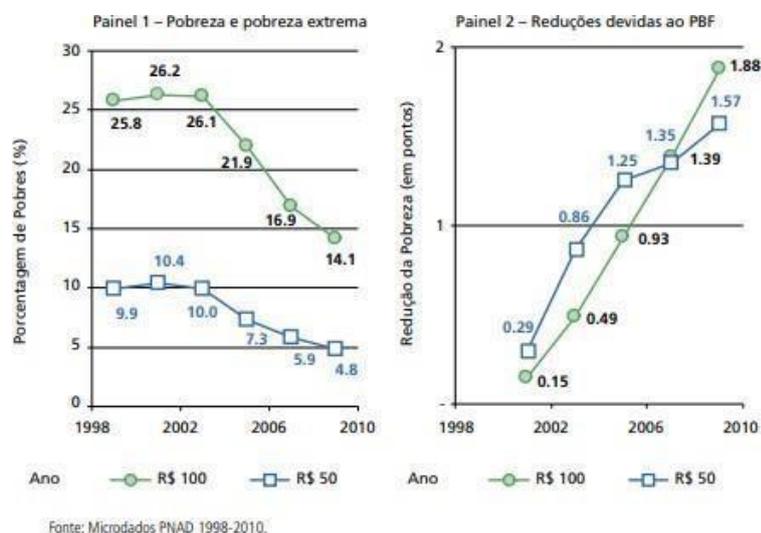
A Medida Provisória referida foi convertida na Lei nº 10.836/2004 e o Bolsa Família passou a incorporar outros programas sociais que tinham como objetivo combater a fome no país. Segundo Nelson Barbosa e José Antônio Pereira:

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004- 2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas. Ao final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias. (BARBOSA et. Al, 2010, p. 6-7)

Ressalta-se que, embora a criação do Bolsa Família perpassasse pelo combate à fome e pela retirada de diversas famílias brasileiras da miséria, o programa tinha como objetivo contribuir para a inclusão social em setores como saúde, educação e consistia em uma estratégia de garantia de acesso a serviços básicos e salvaguarda da dignidade da pessoa humana (ORTIZ et. Al, 2016, p.7)

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 2006 o Brasil já começa a colher os frutos de seu investimento no Bolsa Família. O programa diminuiu a pobreza e a extrema pobreza em níveis consideráveis, de acordo com o gráfico abaixo (IPEA, p. 44, 2010):

Figura 1- Evolução da pobreza e reduções devidas ao Programa Bolsa Família -Brasil, 1998-2010



Durante o período em que Lula esteve no poder (2003-2010), o programa beneficiou diversas famílias e de fato alterou a realidade da pobreza e da violação ao direito social à alimentação. Em adiant, afirmo que os gráficos evidenciados no Capítulo 2 da pesquisa mais recente do PNAD-IBGE confirmam o exposto acima, pois esta política social faz parte do rol de consequências positivas para o decréscimo dos índices de insegurança alimentar e aumento da segurança alimentar enquanto Luiz Inácio Lula da Silva foi Chefe do Poder Executivo.

1.3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pela Lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.772/2003 e tinha como objetivo promover um trabalho conjunto entre o governo federal e a agricultura familiar que compreendesse a distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos para a regulação de preços.

Para facilitar ainda mais essa interface entre o campo e o governo, a Lei que instituiu o PAA desburocratizou o processo de aquisição de produtos de agricultura familiar por parte do ente, dispensando a licitação da Lei nº 8.666/93. A Companhia Nacional de Abastecimento operacionaliza o programa cadastrando famílias agricultoras e controlando os estoques públicos de alimentos.

De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2003, p.1):

Em termos institucionais, o PAA tem sido acompanhado em sua trajetória de formulação e implementação pelo Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) e por diferentes organizações da sociedade civil. Em âmbito nacional, o programa é coordenado por um Grupo Gestor que envolve representantes dos seguintes ministérios: Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento Agrário (MDA); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Fazenda; e, mais recentemente, do Ministério da Educação. A parte operacional do programa está a cargo do MDS e da CONAB.

O programa desempenha um papel crucial no combate à fome, em especial no que tange aos estoques públicos. Os gráficos dispostos no Capítulo 2 irão demonstrar o sucesso do programa no período Lula.

1.3.3 Programa de Cisternas

Pouco mais de um ano após o início do Governo Lula, a Lei nº 10.869/2004 extinguiu o MESA e criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), que passou a ter todas as atribuições concernentes ao MESA, mas com uma atuação mais ampla. A atuação do MDS previa uma articulação conjunta com órgãos e secretarias do Poder Executivo Federal em prol de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que viviam em condições de insegurança alimentar e privadas de seus direitos básicos.

O primeiro mandato do governo Lula perdurou até 2006 e um de seus últimos atos foi a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), por meio da Lei nº 11.346/2006, que tinha como intuito assegurar o direito humano à alimentação adequada e estabelecer outras providências nesta seara. Em seu artigo 3º, a norma definiu segurança alimentar enquanto uma *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.*

Segundo Elis Virgínia da Silva Santana (2012), a lei do SISAN significou um marco importante no combate à fome no Brasil, tendo em vista que em seu artigo 2º consolidou a obrigação do Estado na adoção de mecanismos para garantia da segurança alimentar nutricional da sociedade:

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.

Em seu segundo mandato, Lula manteve suas políticas públicas da Estratégia Fome Zero, que pouco sofreram modificações. Nos anos em que o presidente esteve à frente do Poder Executivo, é nítida a responsabilidade normativa e institucional do Estado no combate à fome, quando comparado a governos anteriores. Lula pensa a fome dentro de um programa democrático de governo, com participação popular, vide a atuação do Consea enquanto órgão consultivo da Presidência da República, responsável por estabelecer um diálogo e construir propostas para o combate à fome juntamente com a população.

O direito à alimentação que está previsto no art. 6º da Carta Magna foi incluído pela Emenda Constitucional 64 de 2010 (BRASIL, 2010), ainda no segundo mandato de Lula. Embora a fome fosse um problema secular e latente e a Constituição de 1988 tenha assegurado direitos implícitos para o logro deste direito, mas a consagração deste direito especificado no rol dos direitos sociais da Carta Magna impôs ao Estado algo que, à época de sua efetivação no texto constitucional já vinha buscando ser garantido por meio dos programas sociais mencionados neste trabalho.

Antes do final de seu segundo mandato, em 2010, Lula publicou o Decreto nº 7.272/2010, que regulamentou o Plano Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN). O Plano estabeleceu diretrizes responsáveis pela efetivação do direito constitucional à alimentação e de como tais políticas seriam observadas. A preocupação do plano era em desenvolver uma metodologia de monitoramento e avaliação progressiva e detalhada sobre a temática da alimentação por meio de pesquisas, como a Pesquisa Orçamentária e

Financeira (POF) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (JACQUES,2013, p. 70)

Dentre o histórico presidencialista brasileiro mencionado até o momento, é necessário apontar que Lula foi o primeiro presidente da história do país que passou fome e pudemos perceber o impacto de sua vivência na política no país. O combate à fome, a partir de 2003, deixou seu caráter solidário, deixou de ser uma responsabilidade coletiva e passou a ser um problema público

1.4 A era Dilma e a continuidade do ativismo institucional do combate à fome no Brasil(2011-2015)

2. O Governo Temer e o início da “re-arquitetura” da fome no Brasil

Em 2016 teve início o processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff que, na realidade foi golpe político e jurídico-institucional²⁴, visto que estavam sendo forjado e não havia qualquer indício de que o ato cometido pela ex-presidenta se configure enquanto crime. Após o afastamento da presidenta, o vice-presidente Michel Temer assumiu o Poder Executivo e apresentou seu plano de governo intitulado “A Travessia social: uma ponte para o futuro”, lançado posterior ao golpe, era um nítido desencontro com toda a política de governo assistencialista traçada entre os anos de 2003 e 2015.

O plano de governo do vice-presidente pautava uma reorganização do Brasil que teve como foco a recuperação perante a crise econômica vigente no país à época. Dentre as principais medidas propostas, destaca-se o controle de gastos públicos e a instituição de um novo regime fiscal no âmbito da União, que tinha como objetivo congelar o investimento público em direitos sociais, de uma forma geral, por 20 anos. Advindo de um partido com uma ideologia política neoliberal, Temer se manteve alinhado com a sua política e em seu primeiro ato de governo editou a Medida Provisória nº 726 de 23 de maio de 2016²⁵, que alterou a estrutura da Administração Pública Federal.

Dentre as alterações previstas na MP mencionada, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.341/2016, no que tange ao combate à fome, enquanto uma política de Estado, o governo de Michel procurou demonstrar em uma pequena ação que esta problemática não seria uma temática protagonista em seu governo, tal qual havíamos vislumbrado nos governos anteriores, conforme demonstrado no capítulo anterior.

O ato em epígrafe transformou o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Nesta mesma

²⁴ Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff foi vítima de um processo de impeachment sem que houvesse nenhuma comprovação de que suas ações intituladas de “pedaladas fiscais” – forma intencional de atrasar repasses de quantias que deveriam ser designadas a bancos que financiam ou financiavam despesas governamentais em prol de manter a execução de programas sociais – fossem configuradas enquanto um ato ilícito. Houve um nítido arranjo dos órgãos institucionais que violou diversas regras democráticas para que a votação para o resultado da deposição da presidenta (FOLENA, 2016, p.140)

²⁵ Disponível em < <https://legis.senado.leg.br/norma/602566/publicacao/15634880> > Acesso em 30 de maio de 2022.

medida, Temer não apenas retirou do ministério seu protagonismo no combate à fome, como também incorporou as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário a ele, tendo extinguido este último na mesma MP.

É certo que o primeiro ato de governo de Michel Temer, quando analisado de uma maneira geral, não parece ter suprimido a importância do combate à fome em sua política de governo, tendo em vista que houve apenas uma alteração na nomenclatura do Ministério e uma incorporação da pasta do MDA e não uma diminuição de atribuições. No entanto, conforme será evidenciado ao longo deste capítulo, a mudança foi símbolo do início de um projeto de governo que tinha como proposta a invisibilidade da problemática da fome através do desmantelamento institucional.

A ideia de supressão da atuação estatal frente aos direitos sociais está intimamente ligada ao conceito de Estado Mínimo, de acordo com o visto no capítulo anterior. Desde que assumiu de forma golpista o governo, o discurso de Temer se alinha justamente nessa medida, o que demonstra um retrocesso diante do cenário anterior, que consolidou políticas públicas através de uma estrutura institucional essencial no combate à fome.

Segundo uma análise feita por Andréa Fonseca, Osvaldo Bonetti e Etel Matiello (2018, p.4) sobre a chegada de Temer no poder e o sucateamento de direitos sociais:

A despeito dos diversos avanços na Política de assistência social, o governo Temer vem, desde que assumiu ilegitimamente o poder, retirando direitos dos usuários da assistência social de todo o país, por meio de uma agenda de cortes de investimentos sociais em prol dos valores do mercado e do desmonte do Pacto Social instituído pela Constituição Federal de 1988.

A consequência que veremos mais adiante, quando abordarmos o fim do Governo Temer e realizarmos um balanço do realizado na Administração Pública Federal diante de seu mandato no contexto do combate à fome é de que a coexistência de direitos sociais como o direito social à alimentação em uma gestão neoliberal que tem como pilar a ideia de Estado Mínimo não existe.

Com vias de ilustrar o exposto, é necessário fazer uma alusão ao conceito de Estado Mínimo de Adam Smith. Segundo o filósofo, o papel do Estado deve ser meramente regulamentador, demais funções relacionadas a estruturação da máquina

pública e garantia de direitos atreladas a ele demonstrariam sua capacidade e inutilidade. Smith afirma que, sozinhos, os cidadãos conseguem ser mais eficazes que o Estado no momento de gerir negócios e fomentar a economia. Segundo Adam:

É evidente que cada indivíduo, na situação local em que se encontra, tem muito melhores condições do que qualquer estadista ou legislador de julgar por si mesmo qual o tipo de atividade nacional no qual pode empregar seu capital e cujo produto tenha probabilidade de alcançar o valor máximo. O estadista que tentasse orientar pessoas particulares sobre como devem empregar seu capital não somente se sobrecarregaria com uma preocupação altamente desnecessária, mas também assumiria uma autoridade que seguramente não pode ser confiada nem a uma pessoa individual, nem mesmo a alguma assembléia ou conselho, e que em lugar algum seria tão perigosa como nas mãos de uma pessoa com insensatez e presunção suficientes para imaginar-se capaz de exercer tal autoridade" (Smith, 1983, p.380).

Ainda nos primeiros meses de governo e, seguindo com sua agenda política de desmantelamento de direitos básicos, o presidente Michel Temer apresentou em junho de 2016 a PEC nº246, que tinha como proposta limitar o aumento dos gastos públicos apenas no que tange à inflação até 2036. Isso significava que não seria possível que o orçamento da União aumentasse para além do controle inflacionário, de modo que não era permitido realizar um investimento maior em um determinado setor, a regulação dos valores seria apenas no que tange à inflação.

Quando indagado sobre a necessidade de congelamento de gastos públicos, Temer apontava que, segundo o IBGE, entre 1997 e 2015, as despesas do governo federal foram de R\$133 bilhões para R\$1,15 trilhão. No entanto, a análise de Temer não levou em consideração os reajustes e investimentos em programas sociais no período enunciado, em especial no que concerne ao combate à fome. Os discursos de Temer sempre atrelavam o dinheiro público à salvaguarda de direitos sociais como alimentação como “gasto” e nunca como um investimento em prol da garantia de direitos constitucionalmente previstos. Aludem Lúcio Guerra, Aída Bezerra e Leonardo Carnut que:

[...] o fato é que as políticas públicas estruturantes, como alimentação, saúde, educação e assistência social, deixaram de ser prioridades, iniciando-se o desmonte realizado pelo governo ilegítimo. Ficando em segundo plano e associadas a medidas de ajustes fiscais, definidas por cortes e redução de gastos públicos, bem como reformas institucionais reducionistas, levando a retrocessos concretos de conquistas sociais e ameaça real à soberania alimentar. Tais ajustes fiscais, considerados um modelo de contingenciamento preventivo são concretamente uma “rota abstrata de contingenciamento que nega a plena eficácia dos direitos fundamentais” (GUERRA e outros, 2021, p.9)

A PEC, após passar pelo Senado²⁶, foi aprovada como Emenda Constitucional nº95²⁷ e seus reflexos trouxeram perdas incalculáveis para toda a esfera de direitos sociais, especialmente no que diz respeito ao direito social à alimentação.

A crescente violação dos direitos sociais no governo Temer seguiu seu curso e a população ficou à mercê do pacote legislativo de vulnerabilidades sociais que eram propostas. Após a aprovação da PEC do teto de gastos, no final de 2016, o então presidente encaminhou à Câmara dos Deputados a PEC nº287/2016, que ficou conhecida como Reforma da Previdência. A proposta trouxe alterações em relação à idade mínima e ao tempo de contribuição para se aposentar, ao cálculo para o recebimento dos benefícios previdenciários, entre outros.

O texto do projeto alteraria a realidade de diversos trabalhadores, como servidores públicos, professores, trabalhadores rurais e policiais civis que até então contavam com aposentadorias especiais. O projeto simbolizava uma mudança na seguridade social que só a Constituição de 1988 trouxe em seu texto e embora não trouxesse mudanças para o direito à alimentação e a segurança alimentar, focos deste trabalho, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garantia uma renda mínima aos idosos maiores de 65 anos e às pessoas portadoras de deficiência que estivessem em situação de extrema pobreza seria afetado caso o projeto fosse aprovado.

A PEC pautava que o BPC passaria a ter um aumento de faixa etária no que tange à garantia de renda mínima para idosos visto que, caso fosse aprovada e convertida em lei, o BPC teria como idade mínima para o recebimento do benefício idosos a partir de 70 anos, o que alteraria significativamente o poder de compra de 27%²⁸ do total de usuários idosos.

²⁶ No Senado Federal, a PEC tramitou com a nomenclatura de PEC nº55, para fins de organização da casa legislativa.

²⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em 03 de junho de 2022.

²⁸ Dados do BPC 2015: Disponível em < <https://dados.gov.br/dataset/bpc-por-municipio-pagador/resource/5d09a7d4-65cb-4704-bcc6-ad3107c34b55>> Acesso em 26.05.2022

Diante do abordado, é entendido que a consequência da diminuição do poder econômico da população ocasiona o agravamento da fome. Isso porque os beneficiários que recebem o BPC já se encontram em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica e isso, sem aprofundar a problemática da dificuldade de empregabilidade do grupo social público-alvo do programa. Aludem Luciana Jaccoud, Ana Cleusa Mesquita e Andrea Barreto que:

A discussão sobre o valor do BPC, portanto, não pode desconsiderar a situação peculiar de vulnerabilidade das famílias que possuem pessoas com deficiência e/ou idosos, cujos rendimentos, já mínimos, são afetados tanto pela ampliação de gastos como pela menor capacidade de obter renda no mercado de trabalho. A precariedade socioeconômica dessas famílias pode ser avaliada por pesquisa realizada entre os beneficiários do BPC que demonstrou a grande relevância do valor desse benefício para a efetividade na proteção em face da pobreza.

A proposta de supressão do público-alvo do benefício é mais um ato do governo Temer que está em consonância com o disposto anteriormente sobre a política de Estado Mínimo atrelada à mínima intervenção estatal.

O cenário de desmonte institucional, tanto no âmbito orçamentário como no estrutural no governo Temer indicam um caminho para uma supressão de direitos sociais que, em números, irão gerar consequências para a salvaguarda do direito social à alimentação. Embora este não tenha sofrido ataques diretos com as políticas do governo federal, o congelamento de gastos em projetos sociais trará resultados futuros comprometedores para a segurança alimentar, em comparação às políticas públicas que vinham sendo implementadas até 2015.

De acordo com Maria Lucia Lopes da Silva (2017), diversas notícias durante o período em que Temer estava no poder foram amplamente divulgadas noticiando o “corte” de benefícios assistencialistas, com a justificativa de economia aos cofres públicos, mas não era abordado como tais cortes podem impactar na vida das pessoas que recebem estes benefícios. Insta salientar que as políticas públicas governamentais foram criadas com o intuito de garantir direitos constitucionalmente previstos e a supressão destes programas vai contra o princípio constitucional da vedação ao retrocesso.

A grande mídia também afirmava, seguindo o discurso do Chefe do Poder Executivo que a supressão de investimentos em programas sociais ocorreria em razão da

crise financeira que se alastrava desde 2015 no país. A verdade é que poderiam ter sido estudados outros mecanismos que contribuíssem para o fim da crise financeira, mas conforme afirmam Dotta e Marques (2017, p.14):

[...]há crise apenas para a efetivação dos direitos sociais, a justificar inúmeros cortes nos mais diversos programas sociais para a população que deles mais necessita. Por tais motivos, o argumento da ausência de recursos financeiros não cabe no cenário brasileiro, isto é, o que causa o déficit nas contas públicas e um possível não alcance da meta fiscal é a má gestão do dinheiro público, e não os gastos com programas sociais. Os prejuízos da “crise” são suportados pelas mesmas camadas, as que solidarizam o prejuízo sem participação no lucro do Estado capitalista.

O princípio constitucional da vedação ao retrocesso foi abordado no capítulo anterior, tendo em vista que as práticas neoliberais após efetivações de direitos sociais também ocorreram na década de 90. No entanto, é válido apontar que as medidas de austeridade propostas no governo Temer violam de maneira escancarada tal princípio, que deveria ser tido como prioridade em todos os governos, dada a luta por trás de sua conquista.

Tal fato se explica, pois segundo Antônio Carlos Wolkmer, direitos sociais passaram a integrar o ordenamento jurídico por meio de muita mobilização social e não de forma espontânea. (WOLKMER, 1989, p. 142). A normatização de tais direitos, segundo Bonavides, significa um reconhecimento de pressupostos fáticos indispensáveis para a dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais (BONAVIDES, 2007, p. 378-379).

Ante ao mencionado, resta mais que evidente a postura neoliberal do Governo Federal no período de 2016 a 2018, mas é certo que programas sociais implementados no Governo Lula, inseridos na Estratégia Fome Zero continuaram existindo, como o Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos e Programa de Cisternas. Vejamos se deu a continuidade de tais programas deste âmbito:

2.1 Bolsa Família

Em consonância com apresentado até aqui, no governo Temer, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário anunciou que realizaria um “pente fino” nas políticas

assistencialistas implementadas até o momento. Não obstante a ausência de investimentos no programa após a saída de Dilma Rousseff do poder, o programa responsável por tirar muitas famílias da pobreza e contribuir para a garantia da dignidade da pessoa humana sofreria cortes que poderiam simbolizar a volta de muitas famílias ao cenário da fome.

Segundo Maria Rosângela Acosta de Medeiros (2017, p.12)

Este quadro de redução de investimentos em políticas e programas sociais põe em risco a continuidade do PBF, tendo em vista o fato de que ele é um programa governamental, não estando previsto na Constituição Federal. Nesse momento em que até os direitos previstos no texto Constitucional estão sendo desrespeitados, um programa que não tem aparato legal pode ser extinto, num piscar de olhos.

Segundo o MDS, o “pente fino” no Bolsa Família consistiu em cruzar os dados do Cadastro Único, um sistema de informações do Governo Federal sobre famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com outras bases de dados nacionais, como o Cadastro Geral de Desempregados (Caged), do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e o Sistema de Controle de Óbitos (Sisob). Nesse cruzamento, o governo constatou 1,1 milhão de irregularidades dentro da concessão do benefício²⁹, dos quais 469 mil foram cancelados e 654 bloqueados com um prazo de três meses para regularizarem a sua situação.

Ocorre que os cortes eram anunciados sem que houvesse uma preocupação evidente com aqueles beneficiários que usufruíam do programa, em especial com aqueles que possuíam irregularidades. Em seus pronunciamentos para a imprensa sobre o ocorrido, o ministro da pasta, Osmar Terra, alegou que os cortes eram necessários e que não iria prejudicar aqueles que realmente precisavam do benefício.

Um outro ponto abordado por Terra era que o aumento de beneficiários entre 2005 e 2014 foi de mais de 8 milhões e restavam evidências que comprovem a veracidade deste aumento, tendo em vista o período de prosperidade econômica que passava o país nestes anos³⁰. Sobre este ponto, vale fazer uma análise de que muito embora a economia

²⁹ Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-suspende-1-1-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia> > Acesso em 03 de junho de 2022

³⁰ Disponível em < https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/11/13/interna_politica,823477/bolsa-familia-foi-politizado.shtml > Acesso em 03 de junho de 2022.

estivesse atingindo excelentes patamares na época e houvesse outros programas que agissem em prol da retirada do estado de vulnerabilidade de diversas famílias brasileiras, deve-se levar em conta que a fome e a violação do direito social à alimentação ainda era realidade muitas famílias brasileiras e o corte repentino do programa sem explicações às famílias beneficiárias poderia gerar uma continuidade nesta problemática, ou até mesmo um agravamento.

Além da diminuição no alcance de beneficiários, durante o período em que Temer chefiou o Poder Executivo, o Bolsa Família sofreu reajustes apenas duas vezes: uma em julho de 2016, logo no início de seu governo, sendo tal mudança de 12,5% do valor, pois o benefício passou de R\$ 162,07 para R\$ 177,71 e outra em seu último ano de mandato, no percentual de 5,67%, tendo o benefício passado do valor referido em 2016 para 187,79³¹.

2.2 Programa de Aquisição de Alimentos

As medidas de austeridade fiscal que são a base de ação política do governo Temer também tiveram um impacto no PAA. O programa já vinha sofrendo com o recrudescimento de políticas assistencialistas desde 2013, mas nos anos em que Michel Temer esteve no poder, o desmonte foi ainda maior, especialmente com a extinção do MDA e sua incorporação em outra pasta. A tabela abaixo demonstra que, comparado a 2015, o ano de 2017 reduziu em mais da metade o número de pessoas atendidas pelo programa, o número de alimentos adquiridos para compor os estoques públicos e o número de agricultores familiares participantes do programa.

³¹ Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/governo-reajusta-bolsa-familia-em-567>> Acesso em 03 de junho de 2022

Figura 2- Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos entre 2003 e 2017

Ano	Agricultores fam. participantes	Pessoas Atendidas	Alimentos Adquiridos (Kg)
2003	42.077	226.414	136.864.000
2004	68.576	4.261.462	339.925.000
2005	87.292	6.450.917	341.755.000
2006	147.488	10.700.997	466.337.000
2007	138.900	14.512.498	440.837.000
2008	168.548	15.407.850	403.155.000
2009	137.185	13.028.986	509.955.000
2010	155.166	18.875.174	462.429.000
2011	160.011	20.976.657	517.921.881,11
2012	185.979	22.518.088	529.033.665,51
2013	96.912	10.983.793	210.175.457,02
2014	113.727	202.012.657	336.155.540,63
2015	95.871	13.411.97	289.827.179,98
2016	76.896	16.510.504	133.909.940,11
2017	31.187	6.989.692	59.115.822
Total	1.705.815	376.774.887	4.757.693.184

Em 2016, a Lei Orçamentária Anual previa a alocação de R\$500 milhões para o PAA, e uma parte desta verba seria passada a Conab para executar programas específicos no âmbito do PAA. No entanto, após assumir o Poder Executivo, a administração de Temer cancelou o repasse de R\$170 milhões iniciais prometidos ao programa pela gestão anterior ao Conab. Esse cenário continuou com a aprovação da Emenda Constitucional nº95, que previu a ausência de investimentos durante 20 anos em programas como o PAA.

Além do sucateamento orçamentário do programa, à nível institucional se demonstrava um desafio pleitear a continuidade do PAA. Em 2016, foi publicado o Decreto nº 8.889, que extinguiu o Departamento de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar. Segundo Lauro Mattei (2016, p.174), o departamento era fundamental para a implementação das ações do PAA.

Na esfera da política pública dos estoques públicos, presente no programa, conforme abordado anteriormente, tais estoques permitiam uma garantia na regulação dos preços dos alimentos ofertados pelo mercado. Não obstante, diante do exposto, todos os setores do PAA, essencial para a segurança nutricional e garantia do direito social à

alimentação vinha sofrendo com as políticas de austeridade do governo e a desestruturação de órgãos responsáveis pelo seu funcionamento.

Segundo Luciano Mansor Mattos (2017, p.4), a extinção do MDA simboliza um retrocesso em políticas públicas, que pode ter como consequência efeitos preocupantes como a violência no campo, o aumento do êxodo rural e empobrecimento da população rural, e seu impacto pode colocar em risco os anos de construção de mecanismos que garantissem a segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira.

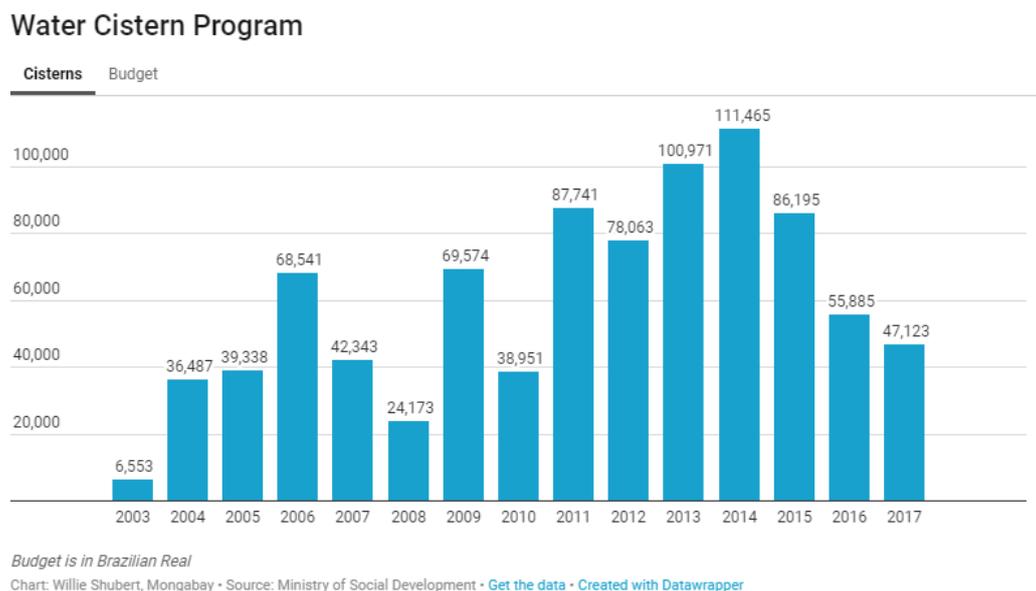
2.3 Programa de Cisternas

Conforme aludido no Capítulo 1, o Programa de Cisternas criado em 2003 tinha como objetivo promover o acesso à água para o consumo humano e para a produção alimentos por meio da implementação de tecnologias, tendo como alvo famílias rurais vítimas da seca ou da falta de acesso a este componente básico. Após o impeachment da presidenta Dilma, o projeto que integra a Estratégia Fome Zero começou a sofrer uma perda considerável de recursos.

A originalidade do programa para resolver um problema que atinge não só o Brasil como também outros países ganhou o Prêmio Prata de Política para o Futuro da ONU em 2017, em reconhecimento à promoção do desenvolvimento rural e acesso à direitos básicos e essenciais para a dignidade da pessoa humana.

Em 2016 e 2017 o programa recebeu, respectivamente, os valores de R\$55 milhões e R\$47 milhões, respectivamente. A diminuição simbolizava um grande corte quando comparado à períodos anteriores, visto que a iniciativa já chegou a receber mais de R\$100 milhões, de acordo com a tabela abaixo:

Figura 3- Investimentos realizados no Programa de Cisternas entre 2003 e 2017



Cada ano do programa possui um orçamento previsto para a implementação da política pública da iniciativa e, segundo o relatório da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar. Apesar de aprovado no LOA daquele ano o valor de R\$248,8 milhões de recursos a serem investidos no Programa de Cisternas, efetivamente, como demonstra o gráfico, foi destinado à iniciativa pouco mais de R\$47 milhões.

Quando indagado sobre a discrepância dos valores previstos no LOA e os designados para a execução da política pública, o MDS argumentou que a decisão em reduzir o investimento estava atrelada ao fato de que a meta da entrega de 1 milhão de cisternas colocada em 2017 já havia sido alcançada, pois até o momento, haviam sido construídas mais de 1,3 milhão de cisternas³².

Ocorre que, de acordo com o ASA, movimento já informado neste trabalho enquanto mobilizador da luta pela construção de cisternas no semiárido brasileiro, embora a meta de 1 milhão de cisternas tenha sido alcançada antes do tempo previsto, a organização apontava que mais de 350 mil famílias estavam sem acesso à água potável

³² Disponível em < <https://brasil.mongabay.com/2018/08/analise-politicas-de-austeridade-do-brasil-sao-devastadoras-para-as-comunidades-rurais/>> Acesso em 05 de junho de 2022.

em suas residências e mais de 600 mil não haviam recebido as tecnologias necessárias para o recurso hídrico em suas produções. Não obstante, à época do corte, o Brasil passava por uma seca e outros programas assistencialistas que também influenciavam a população beneficiária deste programa estavam sofrendo com o sucateamento do governo.

Em 2018, a previsão orçamentária proposta para a execução do programa era de apenas R\$20 milhões de reais e, no documento enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional sobre a destinação desta verba, ficou atestado que seria possível construir apenas 5.453 cisternas em todo o Brasil³³. O valor atrelado ao ano mencionado só perde para o implementado no primeiro ano do programa, atestando um retrocesso na efetivação da política pública.

2.4 Balanço geral do governo Temer

Entre 2016 e 2018, com a entrada de Michel Temer no poder, o governo brasileiro deu início a um recrudescimento de investimentos em políticas públicas e tal fato repercutiu em inúmeras decisões da Administração Pública Direta no período, como a aprovação da PEC 241. O corte de gastos em programas responsáveis pelo resguardo de direitos sociais retirou o Brasil de um lugar de referência no combate à fome e o Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável do ano de 2017³⁴, realizado em colaboração com a sociedade civil evidenciava os retrocessos do Brasil no que tange à segurança alimentar e ao direito social à alimentação no período, e já era especulada a volta do Brasil para o Mapa da Fome da ONU, do qual tinha saído em 2014. De acordo com o relatório mencionado:

Mas o cenário atual é de retrocesso. As prioridades do governo brasileiro e o controle exercido pela bancada ligada ao agronegócio dentro do Congresso Nacional aumentam as ameaças sobre um cenário já preocupante, marcado por: Efeitos incertos da medida de congelamento dos gastos sociais, das reformas da previdência social e da legislação trabalhista, que poderão impedir o acesso aos alimentos pelos mais pobres, agravando o cenário de insegurança alimentar e recolocando o país no Mapa da Fome [...]; **Efeitos incertos da medida de congelamento dos gastos sociais, das reformas da previdência social e da**

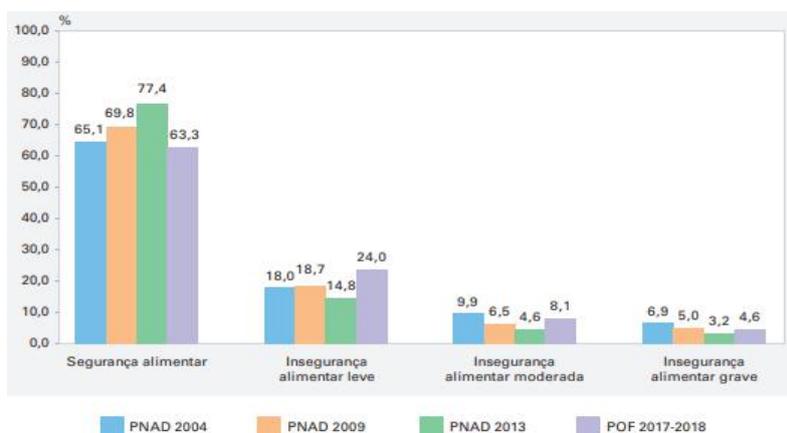
33 Disponível em < <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/10/31/com-corte-de-92-para-2018-governo-ameaca-extinguir-programa-de-cisterna-premiado-pela-onu/>> Acesso em 05 de junho de 2022.

34 Disponível em < <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2017/07/relatorio-luz-gtsc-brasil-hlpf2017.pdf>> Acesso em 05 de junho de 2022.

legislação trabalhista, que poderão impedir o acesso aos alimentos pelos mais pobres, agravando o cenário de insegurança alimentar e recolocando o país no Mapa da Fome. [...]" (grifo nosso) (RELATÓRIO LUZ DA AGENDA 2030 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2017, p.14)

Além disso, em consonância e consequência com o aludido ao longo deste trabalho, o governo Temer foi marcado pela diminuição do poder de compra de muitos brasileiros, o que gerou uma maior vulnerabilidade na garantia de suas respectivas subsistências. Os cortes de gastos e a Reforma Trabalhista eram vistos pelo Chefe do Poder Executivo enquanto solução da crise econômica pela qual o país passava e ele pautava em seus discursos como certo de que tais atos auxiliariam no fomento da economia. Na realidade, isso não ocorreu e só piorou a qualidade de vida da população mais vulnerável visto que, no final de seu mandato, em 2018, segundo a Pesquisa por Amostra de Domicílio Contínua, (PNAD) em dezembro daquele ano, o Brasil havia atingido a marca de 12,2 milhões de desempregados.

Figura 4- Índices comparativos relacionados à segurança alimentar e insegurança alimentar nos níveis leve, moderado e grave nos domicílios particulares- Brasil - 2004/2018



IBGE. EVOLUÇÃO DA PREVALÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE, MODERADA E GRAVE NOS DOMICÍLIOS PARTICULARES – BRASIL – 2004/2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101548_notas_tecnicas.pdf> Acesso em 08.02.2022.

O gráfico acima demonstra que entre 2004 e 2013, quando o país passava por um cenário de programas assistencialistas que visavam a garanti dos direitos sociais, os índices de insegurança alimentar leve, média e grave estavam em processo de decréscimo e destaca-se que em 2003 este índice atingiu seu menor percentual.

No que tange à segurança alimentar, entre 2017 e 2018, a pesquisa do IBGE aponta que seu percentual atingido foi o pior da história, bem como evidencia a diminuição de mais de 10% em lares brasileiros, quando comparada ao período anterior.

O resultado do aumento da insegurança alimentar nos lares brasileiros e da diminuição do nível de segurança alimentar é fruto de uma gestão política de cortes de gastos em áreas essenciais para a dignidade da pessoa humana. A brusca redução de investimentos em programas que simbolizam pilares para a garantia do direito à alimentação no Brasil é evidenciada através do Orçamento da União do ano de 2018. Em 2018, o governo federal investiu 97,7% a menos em segurança alimentar e nutricional, quando comparado ao ano de 2014, conforme ilustra a tabela abaixo:

Figura 5- Investimentos realizados em programas sociais pela União disponíveis no Orçamento nos anos de 2014 e 2018

(R\$ 1,00) Valores constantes de 2018
2014 -2018

PROGRAMA	2014	2018	VARIAÇÃO (%)
Políticas para as mulheres: promoção e enfrentamento à violência	147.194.447	24.774.650	-83,0
Inclusão social por meio do bolsa família, do cadastro único e da articulação de políticas sociais	31.555.375.275	26.504.517.226	-16,0
Promoção da igualdade racial e superação do racismo	58.008.750	16.621.023	-71,3
Promoção dos direitos da juventude	243.953.613	10.826.506	-95,6
Promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes	154.392.779	20.783.818	-86,5
Promoção e defesa dos direitos humanos	93.573.015	39.392.033	-57,9
Reforma agrária e governança fundiária	3.083.747.726	711.193.342	-86,9
Segurança alimentar e nutricional	5.247.809.745	119.431.326	-97,7

Fonte: Orçamento da União - Exercício Financeiro 2014 - 2018

Resta comprovado que o sucateamento em programas sociais essenciais para a garantia de direitos básicos aumenta os índices de insegurança alimentar e diminui aqueles concernentes à segurança alimentar. As pesquisas acima feitas pelo IBGE demonstram o que pouco mais de três anos do governo Temer, que não priorizou o combate à fome em sua agenda política fez com mais de 10 anos de trabalho que haviam sido construídos até o momento de sua posse acerca da erradicação dessa mazela social.

3. A arquitetura institucional da fome no Brasil de Bolsonaro

As eleições de 2018 foram cruciais para que o cenário brasileiro da fome agravasse ainda mais nos anos subsequentes. O pleito eleitoral da época ficou dividido entre Jair Messias Bolsonaro, militar reformado e político, já tendo passado pelos cargos de vereador da cidade do Rio de Janeiro (1989-1991) e deputado federal do Estado do Rio de Janeiro (1991-2019), e Fernando Haddad, advogado, professor, Ministro da Educação (2005-2012) e ex-prefeito da Cidade de São Paulo (2013-2017).

Nos planos de governo de ambos, era nítido como a problemática da fome seria gerida. Bolsonaro³⁵ não apresentou nenhuma proposta para o combate à fome, apenas atrelou a economia enquanto uma possível resposta a esse problema. Em contrapartida, Haddad³⁶ propôs o retorno da política nacional de segurança alimentar de uma maneira que perpassasse não apenas pela transferência de renda e outros mecanismos governamentais de auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade, como também através da agricultura e agroecologia, trazendo à tona uma solução multidisciplinar em prol da erradicação da fome.

Bolsonaro foi eleito em 2018 com 55,13%³⁷ dos votos válidos em segundo turno e a sua despreocupação com a fome enquanto uma questão urgente a ser erradicada que veio à tona já em seu Plano de Governo, se consolidou com a Medida Provisória nº 870 de 01 de janeiro de 2019³⁸. A medida atribuiu ao então criado Ministério da Cidadania todas as atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e teve como desdobramento o desmonte de outros órgãos atrelados ao Consea, como a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que deixou de existir após a criação do Ministério da Cidadania e suas atribuições.

Ao ser indagado sobre o futuro do Consea e do prosseguimento de suas atribuições, o Ministro da Cidadania, Osmar Terra, em nota ao Portal G1, o chefe da pasta

³⁵Disponível em : < https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf> Acesso em 02 de junho de 2022.

³⁶ Disponível em <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2018/08/plano-de-governo_haddad-13-pdf.pdf> Acesso em 02 de junho de 2022.

³⁷ Disponível em < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>> Acesso em 02 de junho de 2022.

³⁸ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%20870%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%202019&text=Estabelece%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20dos,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios.> Acesso em 02 de junho de 2022.

informou que: *O Consea, bem como os demais conselhos vinculados à Presidência da República, foi extinto. Foram mantidas todas as competências que havia nos conselhos, mas agora em outros órgãos. A partir dessa forma de organização, a entrega governamental se tornará mais célere.* No entanto, não havia sido dito se os conselheiros seriam mantidos, a partir de agora vinculados ao Ministério da Cidadania e nem foi apresentada uma nova proposta voltada para segurança alimentar e nutricional.

O Consea, conforme já exposto, era um órgão de assessoramento da Presidência da República que consolidava a ideia de que o direito social à alimentação deve fazer parte de uma política de Estado, e para seu logro devem ser pautados processos democráticos que envolvam a participação da sociedade civil junto a entidades e membros do governo capazes de criar e efetivar políticas públicas de combate à fome. Conforme afirma Maluf:

As políticas de segurança alimentar devem se constituir em um espaço privilegiado de exercício do interesse público, o que pressupõe efetivo envolvimento da sociedade civil. Ou seja, não se constitui num assunto exclusivamente governamental, devendo garantir a criação de novos espaços institucionais que assegurem a constituição de efetivas parcerias e que sejam adequados à articulação de iniciativas em áreas bastante diversas. (2007, p.30)

O trabalho executado pelo Conselho faz parte de um conjunto de ações institucionais voltadas para a garantia de um direito constitucionalmente previsto enquanto dever do Estado. Em que pese, foi a partir do órgão que as políticas que tiveram repercussão internacional, voltadas para a retirada do Brasil do Mapa da Fome em 2014 puderam ser efetivadas anos antes.

Não obstante, a Medida Provisória nº870/2019 ceifou em todas as esferas o que um dia havia sido um órgão democrático de salvaguarda de um direito constitucional, tendo em vista que: (i) revogou trechos importantes da lei que tratava da composição do órgão; (ii) retirou a atuação do Conselho de dentro do SISAN; (iii) retirou a prerrogativa de convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar; e (iv) desvinculou a atribuição de acompanhar, monitorar e implementar o Plano Nacional de Segurança Alimentar.

Entidades da sociedade civil se colocaram extremamente contra a primeira medida de governo de Bolsonaro e se posicionaram nas redes sociais através do movimento

#FicaConsea³⁹. A FIAN, Organização do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada emitiu nota sobre o ocorrido e atestou em suas redes sociais que:

A responsabilidade de fazer o diálogo entre sociedade civil e governo, mas, além disso, de ser um fator mobilizador e de articulação das políticas públicas. Políticas públicas isoladas não são suficientes para a garantia de uma alimentação saudável de uma população, de um país. Retirar do Sisvan a sua estrutura de mobilização, de controle, de participação social é empobrecer a ação do Estado no sentido de ele dar respostas que sejam mais efetivas e que tenham maior sentido para os grupos de maior vulnerabilidade na sociedade brasileira.” (FIAN BRASIL, 2019)

O Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar, representado por Christiane Gasparini Costa afirmou que:

O verdadeiro debate não está na existência em si, mas no que deixa de existir sem o Conselho. O Consea tem sua força baseada em duas premissas: monitorar programas existentes e colaborar com propostas ao governo. Nesse tempo, houve a criação de políticas reconhecidas mundialmente e que tiraram o Brasil do Mapa da Fome, da FAO; houve a ampliação e difusão da agroecologia e da agricultura familiar; o debate sobre os malefícios dos agrotóxicos ganhou maior espaço. Se existe uma política que houve forte participação da sociedade civil esta foi a da Segurança Alimentar e Nutricional. Acabando com a instância que monitora essas diretrizes quem sai perdendo é o conjunto da população – tanto pobres como classe média – e a imagem do país no exterior”. (FBSSAN, 2019)

O Conselho Federal de Nutricionistas, em nota⁴⁰, afirmou que:

A atuação do Consea em prol do Direito Humano à Alimentação Adequada é histórica e possibilitou inúmeros avanços, entre os quais, a inclusão da alimentação como direito social na Constituição Federal de 1988, a promulgação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Portanto, sua extinção significa retrocesso e descumprimento do preceito constitucional que assegura a participação popular na formulação das políticas públicas. É um desmonte de um espaço democrático para compartilhar, de forma intersetorial, experiências e dialogar sobre produção, abastecimento e disponibilidade de alimentos, sistemas alimentares sustentáveis, erradicação da fome, cultura alimentar, ou seja, alimentação adequada e saudável para todos. (CFN, 2019)

³⁹ Disponível em < <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/movimentos-sociais/sociedade-civil-se-mobiliza-pela-retomada-do-consea/38878/> > Acesso em 02 de junho de 2022.

⁴⁰ Disponível em < <https://www.cfn.org.br/index.php/em-defesa-do-consea-e-da-democracia/> >

A ONU também se manifestou sobre o ocorrido e em fevereiro de 2019 enviou uma carta redigida por quatro relatores⁴¹ na qual critica a decisão do presidente de atribuir as competências do órgão à referida pasta ministerial. Segundo a Organização, o Brasil ao longo dos anos apresentou para as demais nações um modelo de governo exemplar no combate à fome e o Conselho foi fundamental para que os programas sociais voltados para a erradicação dessa mazela fossem um sucesso.

Vale ressaltar que essa reorganização política proposta por Bolsonaro ao designar ao Ministério da Cidadania as atribuições do Consea simbolizam a invisibilidade de uma política pública importante para a população sendo realizada por meio de uma “desespecificação” da matéria a um órgão que se historicamente se preocupa com questões gerais. O Consea era um órgão específico voltado para a garantia do direito à alimentação e da segurança nutricional e, ao atribuir as suas responsabilidades a uma pasta que não tem como foco a alimentação, Bolsonaro realiza um “sucateamento temático”, que terá como consequência o retrocesso de uma série de direitos protegidos pelo Conselho.

Um mês após a MP nº 870/2019, um abaixo-assinado promovido pela FIAN contra a extinção do Conselho com mais de 30 mil assinaturas foi protocolado no Congresso Nacional e no Ministério da Cidadania. A petição intitulada “*Demand Bolsonaro to bring back the Brazilian Council for Food Security and Nutrition*”⁴² pede que o governo brasileiro reconsidere a decisão de extinção do Conselho em prol da continuidade de seu trabalho que é fundamental a nível internacional.

No âmbito da Administração Direta, a decisão de extinção do Consea também gerou um certo descontentamento, e a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, Deborah Duprat emitiu a Nota Técnica nº 04/2019-PFDC⁴³, de 19 de fevereiro de 2019 ao Ministério da Cidadania, na qual declarou que tal decisão

⁴¹ O documento foi obtido com exclusividade pela plataforma digital UOL Notícias, e pode ser encontrado em: https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/02/28/relatores-da-onu-criticam-bolsonaro-por-desmonte-de-combate-a-fome/?utm_source=facebook&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral

⁴² Disponível em < <https://www.thepetitionsite.com/pt-br/531/705/861/demand-bolsonaro-to-bring-back-the-brazilian-council-for-food-security/>> Acesso em 02 de junho de 2022.

⁴³ Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/atuacao/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-4-2019>> Acesso em 02 de junho de 2022.

era inconstitucional e recomendou a reabertura imediata do Conselho à Raquel Dodge, então Procuradora-Geral da República. Duprat afirmou no documento que a decisão de extinguir o órgão ia contra ao princípio do não retrocesso, tendo em vista que o Consea é um órgão necessário para a eficácia e proteção dos direitos sociais previstos constitucionalmente e qualificou a ação do Presidente como abuso de poder. A procuradora também afirmou que:

O artigo 85, III, da Medida Provisória 870/2019, é um absurdo, porque desorganiza a administração pública exatamente no ponto em que mais investimento, de toda ordem, se requer. Tampouco houve qualquer proposta de uma nova organização, eventualmente mais eficiente do que a anterior para o combate à fome e à miséria. Recorde-se que aqui é o espaço onde o tempo pode ser definitivo. A fome e a miséria têm pressa, não podem esperar que alguma mente engenhosa, por capricho, proponha algo em substituição àquilo que funcionava, mas que tem o selo político adversário. (MPF, PFDC, 2019).

Após o encaminhamento da nota, o Ministério da Cidadania respondeu ao MPF solicitando que a demanda fosse encaminhada à Presidência pelo fato da Medida Provisória se tratar de ato privativo do Poder Executivo. A nota da procuradora, após a resposta da pasta responsável pela segurança alimentar foi encaminhada ao Congresso solicitando a abertura de uma ação contra o ato do Presidente da República.

Entidades e outras organizações da sociedade civil também se mobilizaram e promoveram em fevereiro de 2019 um “Banquetaço”, movimento em defesa da soberania alimentar, do qual participaram mais de 40 cidades. Durante o evento, foi realizado um banquete coletivo em prol da manutenção do Consea, bem como ocorreram discussões que pautavam a importância do órgão na estrutura política que visa a garantia do direito social à alimentação⁴⁴.

A mobilização da sociedade civil chegou ao Congresso Nacional e se pode perceber que, ainda que o Consea tenha sido extinto, naquele momento seu trabalho de anos junto à população se configurava enquanto expoente principal na luta pela sua recriação. Durante as discussões que precederam a votação, o senador responsável pela relatoria da medida, Fernando Bezerra (MDB/PE) acatou a sugestão do deputado federal João Daniel (PT/SE). A sugestão do deputado do Partido dos Trabalhadores foi

⁴⁴ <https://sasop.org.br/2019/02/banquetaco-i-banquetacos-acontecem-em-mais-de-40-cidades-em-todo-o-brasil-pela-manutencao-do-consea-e-em-defesa-da-comida-de-verdade/>

encaminhada por meio da Emenda nº6 e previu a recriação do Consea, vinculando o órgão ao Ministério da Cidadania.

A comissão mista do Congresso Nacional recebeu mais de sessenta propostas para barrar a extinção do Consea e aprovou a MP nº879/2019 com alterações, sendo uma delas a recriação do Consea. Contudo ao ser convertida na Lei nº 13.844/2019, o presidente vetou a parte do texto que recriava o Conselho e atribuía questões relativas à segurança alimentar. A extinção definitiva do Consea ocorreu apenas com o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes para os colegiados da Administração Pública Federal.

O Decreto nº 9.759/2019 é símbolo de um grande retrocesso que coloca em xeque uma garantia conquistada na Constituição de 1988, que consiste na participação popular enquanto uma aliada da democracia no âmbito da tomada de decisão governamental de políticas públicas e de sua devida fiscalização. Verifica-se que com o veto da continuidade do Consea, Bolsonaro normatiza um ato que vai contra princípios constitucionais e que deslegitima toda a luta popular por trás da continuidade do órgão.

O Decreto mencionado extinguiu todos os órgãos colegiados⁴⁵ com participação da sociedade civil e, por observância, o Consea que foi criado pelo Decreto nº 5.079/2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 6.272/2007, seria afetado pela medida de Bolsonaro. Destaca-se que na época em que o Decreto nº 9.759/2019 foi publicado, o Consea ainda existia apenas enquanto órgão governamental, mas suas atribuições haviam sido passadas para o Ministério da Cidadania e a maioria de seus funcionários haviam sido exonerados do cargo após a MP nº 870/2019⁴⁶.

Com a extinção definitiva do órgão, resta evidente que, nos primeiros seis meses de governo, Bolsonaro demonstra a pouca importância que dará para a temática da fome. A extinção do Consea se consolidou enquanto marco inicial do desmonte institucional de seu governo, mas que já vinha fazendo parte do contexto político brasileiro desde a posse

⁴⁵ O Decreto estabeleceu em seu artigo 2º que seriam reconhecidos como órgãos colegiados os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e qualquer outra denominação dada ao colegiado.

de Michel Temer, e simboliza a continuidade de uma agenda que não pauta a fome enquanto uma prioridade.

As atitudes de Bolsonaro consolidam o dito por Josué de Castro (1946) quando o médico aponta que a fome é produto das estruturas sociais e desumanas fabricadas por homens contra homens. Isso porque a ausência de preocupação do Estado com políticas públicas voltadas para a fome e a falta de uma estrutura governamental que vise justamente promover o fim dessa mazela atesta que a fome não apenas é um projeto político, mas um projeto de Estado que vem se consolidando ao longo dos anos, em meio há anos de avanço em seu combate, mas que nos últimos anos vem sofrendo inúmeros retrocessos.

Conforme vimos, embora o período entre 2003 e 2015 tenham sido fundamentais para a salvaguarda do direito social à alimentação, bastaram poucos anos para que o trabalho de mais de uma década fosse devastado. As políticas públicas realizadas durante os governos de Lula e Dilma foram responsáveis por retirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU em 2014, mas em apenas cinco anos de retrocesso, não apenas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE demonstra a decadência dos índices de segurança alimentar e do aumento dos índices de insegurança alimentar comparada à pesquisa feita em 2013, mas também jornais e revistas dos principais meios de comunicação revelam de maneira escancarada a volta da fome no Brasil⁴⁷.

Vale ressaltar que, no que tange à problemática da fome enquanto notícia presente na imprensa brasileira, tal mazela é pautada, na maioria dos casos, a partir de um discurso raso da grande mídia que distancia os cidadãos da raiz do problema que está por trás de sua continuidade no Brasil.

De acordo com o exposto até aqui, o assunto ganhou um protagonismo muito grande nos meios de comunicação a partir de 2016, mas há uma preocupação midiática em explicar como a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo está intimamente ligada a esse problema social. É divulgado que a fome existe, as mais diversas situações absurdas

⁴⁷ Disponível em <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2019/06/11/moradores-de-rua-retiram-de-caminhao-do-lixo-produtos-descartados-por-supermercado-em-olinda-veja-video.ghtml>> Acesso em 02 de junho de 2022.

que violam os direitos humanos e envolvem essa problemática, mas não há uma proposta investigativa que levante para os consumidores de tais notícias o que vem acontecendo para que os números de insegurança alimentar no país venham aumentando desde 2016.

Conforme aludido, em 2019 o assunto da volta da fome era cada vez mais presente, mas como abordar essa temática com o Chefe do Poder Executivo, responsável pelo desmonte institucional dos órgãos de combate à fome? Em uma coletiva para a imprensa estrangeira, realizada em julho de 2019 no Palácio do Planalto, onde cada jornalista poderia fazer uma pergunta, ao ser indagado por um jornalista do El País sobre o aumento da desnutrição e da pobreza no Brasil, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira.” e pontou ainda que a fome seria um discurso populista.

Tendo como base a fala mencionada pelo Chefe do Poder Executivo, se não há fome no Brasil, segundo ele, não haveria motivos plausíveis para consolidar um ativismo institucional para combater uma mazela que, para o Presidente da República, não é enfrentada pelo Brasil. E é justamente o que vinha fazendo Bolsonaro desde o início de seu mandato, por meio da realocação de atribuições do Consea ao Ministério da Cidadania e, posteriormente, com a extinção definitiva do órgão.

Conforme afirma Samyra Rodriguez da Cruz (2020):

Nesse sentido, é possível observar, claramente, o retorno do silêncio intencional do Estado diante da fome no Brasil, uma vez que o atual governo afirma desconhecê-la em território brasileiro, mesmo que as instâncias de monitoramento apontem o seu crescimento. E, ao não reconhecer a volta da fome, de maneira exponencial, o Estado brasileiro tanto viola quanto negligencia o direito humano à alimentação da população mais pobre, fomentando o caminho de retorno do Brasil ao grupo dos países em situação de extrema pobreza e fome.

Diante do apontado, os primeiros seis meses do governo Bolsonaro evidenciam um negacionismo para um problema latente no Brasil e que vem demonstrando um grande agravamento desde 2016, em razão do desmantelamento dos órgãos em diversos níveis, responsáveis pelo seu combate, materializando sua política neoliberal que vinha sendo pautada desde a corrida eleitoral de 2018. Não obstante, em seus primeiros 180 dias de

mandato, o Governo Federal não apresentou um programa capaz de gerar resultados a curto prazo voltado para iniciativas diretas ou indiretas⁴⁸ do combate à fome.

Segundo Castro (1984) existem fatores ocultos no que tange à verdadeira essência do silêncio ao redor da problemática da fome. É um problema milenar, mas desde o século XX, conforme reporta o médico em sua obra, não é debatido na proporção que deveria ser, haja vista sua permanência no mundo e é uma grande contradição que se desenvolva uma política do silêncio perante uma problemática tão antiga. A fome, para Josué:

O fenômeno é tão marcante e se apresenta com tal regularidade que, longe de traduzir obra do acaso, parece condicionado às mesmas leis gerais que regulam as outras manifestações sociais de nossa cultura. Trata-se de um silêncio premeditado pela própria alma da cultura: foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado publicamente.” (CASTRO, Josué de. Geografia da fome. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. p. 20).

3.1 Programas sociais de combate à fome da Estratégia Fome Zero e o governo Bolsonaro

No primeiro mandato do governo Lula, conforme dito anteriormente, foram criados uma série de programas sociais que visavam erradicar a fome no país, tendo em vista que o projeto político do então presidente na época tinha como prioridade o combate à esta mazela social. Dentre as principais iniciativas pautadas para tal, vimos no Capítulo 1 o Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Família e o Programa de Cisternas. Vejamos em que contexto se encontrou a continuidade de tais programas no primeiro ano de mandato de Bolsonaro.

3.1.1 Estratégia Fome Zero

É válido reiterar que, conforme apontado no Capítulo 1, o Fome Zero é uma estratégia que funciona através de um conjunto articulado de políticas públicas que são efetivadas através da transferência de renda, créditos aos produtores agrícolas, reforma agrária, alimentação, dentre outras ações que colocam o direito social à alimentação inserido em uma esfera transversal de direitos

⁴⁸ Iniciativas diretas seriam programas de auxílio alimentação e indiretas fomento de emprego e economia.

O Decreto nº 9674 de 02 de janeiro de 2019 estabeleceu que a competência para a Estratégia Fome Zero seria de responsabilidade do Gabinete do Ministério da Cidadania. Posteriormente, por meio do Decreto nº 10.257 de 20 de maio de 2020⁴⁹, ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social a atribuição de organizar informações e programas de ações da estratégia Fome Zero⁵⁰.

A única melhoria proposta em 2019 para a Estratégia Fome Zero foi o 13º do Bolsa Família, que será dissertado mais adiante. Durante o primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro, não houve nenhum avanço no programa.

A PEC 287 foi aprovada e que, conforme atestado no capítulo 2 estavam em jogo aumento da idade mínima para recebimento do BPC para 70 anos, o que no texto original não ocorreu, concessão do governo, e ainda assim a reforma significa uma série de retrocessos que põe em xeque a dignidade da pessoa humana que possui relação direta com o direito à alimentação, mas que tal análise não será feita neste trabalho.

3.1.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Reiterando o exposto no Capítulo 2, desde o Governo Temer, o Programa de Aquisição de Alimentos, vinculado à Conab, que possui como finalidade promover o acesso à alimentação, incentivar a agricultura familiar, contribuir para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores para regular os preços do mercado e promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, já vinha sofrendo cortes.

Conforme abordado, a MP nº 870/2019 teve como consequência o desmonte de diversos órgãos que desempenhavam um papel estratégico no combate à fome, dentre eles

⁴⁹ Disponível em < https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos_backup/composicao/orgaos-especificos/secretaria-especial-do-desenvolvimento-social/competencias > Acesso em 02 de junho de 2022. ⁵⁰ Embora não faça parte do marco temporal que este trabalho se propõe a explorar, a título de curiosidade, até março de 2022 o Programa era intitulado como Fome Zero, mas por meio do Decreto nº 11.023 de 31 de março de 2019, a iniciativa governamental alterou sua nomenclatura para Programa Auxílio-Brasil. A articulação do programa passou a ser competência da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. As demais competências específicas relacionadas ao funcionamento do programa estão subdivididas nas demais secretarias e departamentos do Ministério da Cidadania.

a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). A Sesan teve suas competências atribuídas ao Ministério da Cidadania e ainda nos primeiros dias do governo Bolsonaro, parte dos seus funcionários foram exonerados. Restou exposto ao longo deste trabalho como diversos setores responsáveis pelo combate à fome estavam intimamente relacionados em razão de dar mais celeridade institucional na resolução da problemática supramencionada e, com a extinção da Sesan, o funcionamento do PAA ficou comprometido.

Em 2019, diante de mais um ato de desmantelamento institucional dos órgãos responsáveis pela garantia do direito social à alimentação, o governo Bolsonaro anunciou a venda de 27 das 92 unidades armazenadoras de estoques públicos mantidas pelo Estado, alegando que tais unidades representavam um gasto desnecessário para o governo. Pautando a importância de maneira mais célere, o PAA⁵¹ permitiu, por exemplo, que na greve de caminhoneiros realizada em 2018, o preço dos alimentos não atingisse níveis catastróficos para a garantia da segurança alimentar, pois por meio destes estoques, o governo é capaz de dialogar com os grandes mercados e o agronegócio políticas de preço que garantam o acesso mais isonômico possível a estes insumos.

Ainda no primeiro ano de mandato de Bolsonaro, o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), órgão colegiado e de caráter deliberativo responsável por estipular a política do programa não se reuniu uma única vez, segundo registros obtidos do Governo Federal. Para sacramentar ainda mais o desmonte institucional do PAA, em dezembro do primeiro ano de mandato de Bolsonaro, o Presidente editou o Decreto nº 10.150/2019⁵², que limitou a participação dos Estados e Municípios na gestão do programa, centralizando suas atribuições na União.

Em entrevista ao Jornal Brasil de Fato, Silvio Porto, diretor do programa entre 2003 e 2014⁵³ afirmou que o programa já não pode ser considerado enquanto uma

⁵¹ À título de curiosidade, em 31 de março de 2022, através do Decreto nº 11.023, o Governo Bolsonaro alterou a nomenclatura do programa para Programa Alimenta Brasil, e reduziu seu escopo de atuação ⁵²Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato20192022/2019/dec/ret/D10150.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.150%2C%20DE%202%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=19%20da%20Lei%20n%C2%BA%2010.696,vista%20o%20disposto%20no%20art.>> Acesso em 02 de junho de 2022.

⁵³Disponível em < <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/28/no-governo-bolsonaro-compras-publicas-de-alimentos-viram-lenda>> Acesso em 02 de junho de 2022

alternativa para o combate à fome e segurança alimentar, visto que não vem cumprindo seus principais objetivos previstos no seu ato de criação. Pesquisas feitas pelo Ipea afirmam que os agricultores estão tendo dificuldades em acessar o programa devido ao excesso de burocracia, dificuldades em conseguir a documentação e em questões relativas ao transporte e armazenamento desde 2016, mas que vem se agravando ao longo dos anos.

3.1.3 Bolsa Família

Antes de se tornar Presidente da República, quando ainda era deputado federal, Bolsonaro já realizava grandes críticas ao Bolsa Família, alegando que o programa era uma moeda de troca utilizada como estratégia do governo para comprar votos do Nordeste e que o projeto tinha como intuito a retirada do dinheiro de pessoas trabalhadoras para doá-lo às pessoas acomodadas. Quando da corrida eleitoral, o então candidato afirmara que a continuidade do programa passava por questões humanitárias e sua manutenção era de extrema necessidade.

Em outubro de 2019, em prol de cumprir uma promessa que já vinha sendo alegada por ele durante sua campanha eleitoral, Bolsonaro editou a Medida Provisória nº898/2019⁵⁴, responsável por instituir o 13º, pagamento em dobro no mês de dezembro do benefício. No final de 2019, ainda, o governo federal anunciou o desejo em reformular o programa Bolsa Família e dar a ele um viés meritocrático⁵⁵, com a ideia de conceder percentuais maiores do benefício para estudantes que concluírem o 3º, 6º e 9º do Ensino Fundamental e o 1º, 2º e 3º ano do Ensino Médio.

Por fim, em seu último pronunciamento sobre o programa, em 2019, Bolsonaro reiterou um discurso que já vinha sendo pautado em sua campanha eleitoral sobre as fraudes no Bolsa Família. Segundo o Presidente, dentro do programa há um percentual de fraude de 30%, embora não haja até o presente momento de sua afirmação, qualquer comprovação estatística sobre o dado por ele mencionado. O discurso de Bolsonaro sobre o excedente de usuários do programa é uma tentativa de sucatear a medida e diminuir o

54 A medida provisória, posteriormente, não foi convertida em lei.

55 Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/governo-estuda-reformulacao-do-bolsa-familia-diz-planalto>> Acesso em 02 de junho de 2022.

número de beneficiários através da criação de novos parâmetros de participação que podem colocar em risco a segurança alimentar de diversas famílias⁵⁶.

3.1.4 Programa de Cisternas

Concordante ao descrito no Capítulo 1, o Programa de Cisternas integrava a Estratégia Fome Zero e era um aliado na garantia da segurança alimentar nos lugares do Brasil que sofriam com a seca no semiárido brasileiro. A política pública oriunda do programa revelou-se uma ação simples e estruturante para famílias que não tinham o acesso necessário à água para sua sobrevivência e seu sucesso foi tamanho que em 2017 o programa foi premiado pela ONU com o Prêmio Política para o Futuro.

O número de cisternas construídas no programa para famílias carentes de recursos hídricos já vinha sendo recrudescido no Governo Temer, mas em 2019, com Bolsonaro no poder, o número caiu mais: foram apenas 20.900 cisternas construídas. Ressalta-se que entre 2004, ano de início do programa, o número de cisternas construídas foi de 36.575, maior do que em 2019, quando o programa já existia há mais de 15 anos.

A Articulação do Semiárido (ASA) em nota, afirmou que em 2019 a fila de espera para a implementação de cisternas era de mais de um milhão de famílias, subdividas em necessidades voltadas para o consumo humano e para a produção de alimentos. Naquele ano, membros da Articulação afirmaram que o programa não recebeu nenhum investido do governo, mas final de 2019 a ASA foi selecionada para executar o programa com recursos previstos no Fundo de Direitos Difusos do Ministério da Justiça^{57,58}.

A diminuição da construção de cisternas para a população do semiárido que possui escasso acesso à água impede não apenas a segurança alimentar de maneira direta das famílias beneficiárias do programa, mas também de maneira indireta, pois estas famílias,

⁵⁶ Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2019/12/20/bolsonaro-indica-que-vai-tirar-beneficiarios-do-bolsa-familia>> Acesso em 02 de junho de 2022.

⁵⁷ Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/radio-1/2019/maio/cisternas-recebem-aporte-de-r-108-milhoes-do-fundo-de-defesa-de-direitos-difusos>> Acesso em 02 de junho de 2022.

⁵⁸ Até 2020, o ASA informou que o Governo Federal estava impedindo o recebimento deste aporte por parte da instituição para que fossem iniciadas as obras do programa de cisternas. Membros da articulação afirmam que é como se o programa tivesse deixado de existir. Disponível em: <https://marcozero.org/com-participacao-de-gilberto->

[gil-campanha-quer-construir-mais-1-milhao-de-cisternas-no-semiarido/](#)

muitas vezes, fazem uso da água decorrente das cisternas para abastecerem a agricultura familiar e, na ausência de cisternas, sua produção para subsistência e comercialização ficacomprometida.

3.2 A Pandemia do coronavírus e a o agravamento da fome no Brasil

No início de 2020, o coronavírus, um novo vírus que assolava o mundo tratava dealterar a dinâmica de vida e as estruturas governamentais de países na Europa. A doença originária do vírus, Covid-19, não muito tempo depois, chegou ao Brasil e impactou significativamente a vida da população. Uma das primeiras medidas aplicadas pelo governo federal foi a instituição do Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESPII), em 30 de janeiro de 2022, por meio do Decreto nº 10.211 de 30 de janeiro de 2020.

Após a confirmação do primeiro caso em fevereiro de 2020, o então Ministro da Saúde Henrique Mandetta publicou a Portaria nº 188/2020⁵⁹, que declarou situação de emergência em saúde pública de importância nacional em razão do vírus.

No mês subsequente ao primeiro caso de Covid-19 registrado no Brasil, todos os municípios brasileiros, em consonância com a Portaria nº 356, de março de 2020, havia instituído em suas localidades a quarentena, como medida de isolamento visando a não propagação do vírus no país. Outras iniciativas voltadas para a proteção da população também foram regulamentadas pelos governos locais, e que, embora fossem o necessário para aquele determinado momento, trouxeram consequências drásticas para a produção, acesso, disponibilidade, abastecimento e preço de alimentos (Alpino, Santos, Barros e Freitas, p.3, 2020).

Nenhum presidente espera que uma pandemia aconteça em seus anos de mandato, mas é certo que no Brasil que teve como Chefe do Poder Executivo Jair Bolsonaro, os problemas decorrentes da emergência sanitária da Covid-19 deixaram como legado não apenas o negacionismo diante de um problema grave de saúde pública, mas também retrocessos e desmontes no que tange ao direito social à alimentação que, em que pese o abordado anteriormente, já vinha caminhando para um projeto de sucateamento.

59 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm

Bolsonaro, além de ignorar as recomendações da OMS instituiu um crédito emergencial apenas quase um mês após a declaração de emergência sanitária nacional, o Renda Básica Emergencial por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020⁶⁰. Durante os primeiros dias de isolamento social, o Chefe do Poder Executivo fechou os olhos para a sobrevivência e a dignidade da pessoa humana nada fez para salvaguardar um direito mínimo à existência humana, o direito social à alimentação.

Os dados do IBGE referentes ao período anterior a 2019 já aludiam uma piora nos índices de segurança alimentar no país e era esperado que a pandemia da Covid-19 fizesse com que os números referentes a esta temática seguissem por esse caminho. De acordo com o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e pela FAO, “Como evitar que a crise da Covid-19 se transforme em uma crise alimentar” já era evidente que a fome estava dentro do rol de consequências imediatas da pandemia e o que já se colocava enquanto um desafio em uma gestão política que até fevereiro de 2020 não estava passando por uma emergência sanitária, a médio e longo prazo o aumento da fome no Brasil era quase imediato

Em entrevista realizada com o Jornal Brasil de Fato, o ex-presidente da FAO e ex-ministro extraordinário da segurança alimentar, José Graziano afirmou que o projeto político da fome vem se consolidando ao longo dos anos e a pandemia escancarou o projeto de fome que o país vem enfrentando com a ausência de políticas públicas e a inércia do governo federal em resolver o problema. Segundo José:

Exatamente essa falta de prioridade que atinge o país no momento dessa pandemia, até remontar, reconstruir esse sistema, até fazer voltar as engrenagens funcionarem adequadamente, azeitar esse mecanismo todo, pagaremos um preço alto, altíssimo, de muita gente que vai morrer de fome se não morrer do coronavírus. (BRASIL DE FATO, 2020)

O primeiro ato da Administração Pública Federal relacionado à segurança alimentar foi a edição da Portaria nº 123, de 30 de março de 2020, responsável por monitorar e propor estratégias para minimizar e reduzir os impactos do coronavírus na produção agrícola e no abastecimento de alimentos através do Comitê de Crise instituído no Mapa.

⁶⁰ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%208.742,durante%20o%20per%C3%ADodo%20de%20enfrentamento> Acesso em 02 de junho de 2022.

A lista de ações do Governo Federal durante a pandemia do Covid-19 em 2020 para mitigar os efeitos da pandemia e tentar salvaguardar o direito social à alimentação está disposta no Anexo 1. No entanto, iremos destacar o auxílio emergencial, iniciativa responsável por assegurar uma certa condição financeira para que famílias pudessem ter acesso à alimentação.

3.2.1 Auxílio Emergencial

Desde o início da pandemia, a postura negacionista de Bolsonaro e sua implementação tardia de medidas para conter o vírus se demonstraram insuficientes. Em razão do cenário de emergência de saúde, muitas famílias ficaram impossibilitadas de realizarem suas rotinas laborais diariamente e se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade, dependendo de doações de familiares, amigos e organizações sociais para sua sobrevivência.

Quando as primeiras discussões sobre o auxílio emergencial começaram a ocorrer no âmbito do Governo Federal, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, havia sugerido que o valor do benefício fosse de cerca de R\$200,00 reais e sua prestação ocorresse durante três meses. Em sua fase de esboço, a concessão do auxílio seria apenas para aqueles que não recebem Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶¹ e para os cidadãos cuja renda per capita familiar não fosse maior do que meio salário- mínimo vigente à época, ou seja, R\$522,50 e a renda familiar não poderia ultrapassar o valor de R\$ 31.135,00.

Após um período intenso de pressão diante do governo, parlamentares⁶² aprovaram a Lei nº13.892, de 02 de abril de 2020, que instituiu o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 durante três meses para cidadãos que não tivessem emprego formal, não recebessem benefício previdenciário ou assistencial, seguro- desemprego, que não integrassem os beneficiários de outros programas de transferência

⁶¹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e é a garantia de um salário mínimo por mês à pessoa com deficiência ou ao idoso com idade igual ou superior à 65 anos.

⁶² Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/648863-camara-aprova-auxilio-de-r-600-para-pessoas-de-baixa-renda-durante-epidemia/>> Acesso em 02 de junho de 2022.

de renda federal e que não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018.

Outros requisitos a serem preenchidos por aqueles que desejassem requerer o auxílio emergencial eram: (i) exercer atividade na condição de microempreendedor individual (MEI); (ii) ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (iii) ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou no caso dos trabalhadores informais sem cadastro no sistema do governo era necessário ter cumprido o requisito de renda mínima familiar de até meio salário mínimo por pessoa ou de renda familiar mensal total de até três salários mínimos por pessoa.

Embora a medida tenha simbolizado uma forma de o Governo Federal demonstrar que a parcela mais vulnerável da população não seria invisibilizada, de início o programa foi pouquíssimo eficaz em se cumprir com o prometido. O governo divulgou que a avaliação seria feita em cinco dias e após aprovada, a família receberia o auxílio em três dias, mas a avaliação da Administração Direta durou mais de 60 dias, inviabilizando o acesso à alimentação e a outros direitos básicos de muitas famílias. Foram noticiados diversos casos em que famílias passavam noites na fila da Caixa Econômica aguardando pelo benefício.

Uma outra questão que orbitou perante o auxílio emergencial foi a falta de transparência pública sobre as aprovações, reprovações e análises dos cadastrados. O benefício salvaguardaria minimamente a dignidade humana de muitos brasileiros que estavam em situação de vulnerabilidade social e o governo não se preocupou em se atentar para a divulgação de como, ao final, foi realizado todo o processo de avaliação. Infelizmente, essa postura de falta de transparência não é uma novidade no governo Bolsonaro, conforme atestado até o momento, mas na pandemia, é imprescindível afirmar que este cenário apenas se agravou.

A acessibilidade de pleitear pelo benefício também ficou comprometida. A solicitação do auxílio ocorria exclusivamente por vias digitais, não houve uma preocupação por parte do governo, ainda que a população estivesse realizando isolamento social, de prever outros meios de requisição do benefício, como canais telefônicos ou até

mesmo em conjunto com Municípios e Estados da federação. Conforme afirmam Heitor Rodrigues e Cristina Parada (2021):

Embora não possamos descartar a importância do programa do auxílio emergencial durante a pandemia, sua estruturação baseada, primordialmente, na rede técnica da Internet, fazendo uso tanto das ações quanto das técnicas hegemônicas, não pode abarcar as complexidades do território brasileiro. A vinculação de um programa assistencial, portanto, destinado aos mais pobres, através, apenas, do uso das verticalidades, mostrou-se insuficiente para alcançar os mais necessitados. [...]. Grande parcela da população, apta a receber o auxílio, esteve desamparada durante a pandemia. Isso significa que não foram contempladas com o programa cerca de 38% de pessoas com renda menor do que um salário-mínimo (GONZALEZ e ARAÚJO, 2020).

O cenário político de desmantelamento de políticas públicas e o enfraquecimento institucional de órgãos que garantiam direitos básicos desde 2016 que já vinha dificultando a efetividade do direito à alimentação ficou ainda mais comprometido no contexto da pandemia do Covid-19 no Brasil. Em seus primeiros anos de mandato, Jair Bolsonaro parece ter tido como prioridade indireta de sua política demonstrar que o combate à fome não seria uma prioridade de seu governo, seja através da extinção de órgãos ou do sucateamento de políticas públicas anteriores à sua posse.

É certo que o auxílio-emergencial foi uma importante medida na garantia de algum índice de segurança nutricional para a população vulnerável, mas sua gestão e distribuição poderia ter sido muito mais eficaz. A medida também se demonstrou insuficiente para a combate à fome no país, pois segundo a pesquisa Impactos Primários e Secundários da Covid-19 em Crianças e Adolescentes da Unicef⁶³, desde o início da pandemia, 13% dos brasileiros deixaram de comer porque não havia dinheiro para comprar mais comida.

3.2.2 O Brasil está de volta ao Mapa da Fome da ONU?

Faz-se necessário explicar que até 2014, o Mapa da Fome era elaborado a partir de um indicador criado pela própria ONU, denominado PoU, que estimava o percentual da população de um determinado país com acesso à alimentos, de um modo geral. O

⁶³ Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-em-criancas-e-adolescentes>> Acesso em 02 de junho de 2022.

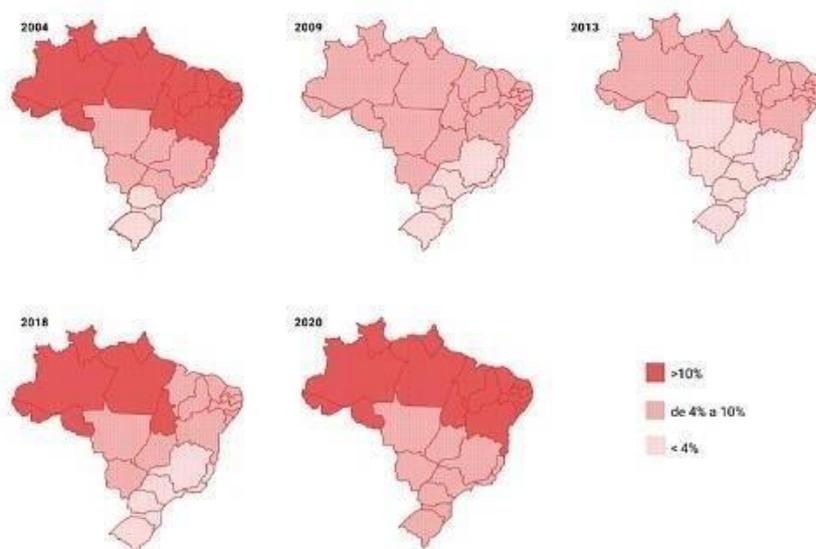
índice não contabilizava nutrientes e alimentação saudável e não considerava fatores econômico-sociais, apenas o acesso a calorias mínimas diárias para a sobrevivência.

O novo cálculo da ONU para a realização do Mapa da Fome não utiliza mais o PoU como indicador, e sim a escala de insegurança alimentar grave, a qual mede a percepção sobre a condição do indivíduo e sua família. Sendo assim, quando ao menos um membro da família passou fome, aquele determinado lar entrará no percentual do país. Por essa razão, embora muitos falem que o Brasil voltou para o Mapa em 2020, na prática isso não é o que ocorre. Para um país fazer parte do Mapa ele deve ter um índice de insegurança 5% e o Brasil aparece com 2,5% (Roser, Ritchie, 2019).

No entanto, membros da própria organização, ao serem indagados em entrevistas sobre a possível volta do Brasil para o Mapa da Fome das Nações Unidas atestam que tal percepção deve ser feita com base nos índices do país e das pesquisas feitas pelo IBGE e demais órgãos, dada a insuficiência que demonstra a nova maneira da ONU de calcular a segurança alimentar.

Segundo a pesquisa realizada pela Rede Penssann no âmbito do “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” o país, em 2020, teve 9% de sua população sofrendo insegurança alimentar grave.

Figura 6- Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020



3.3 O legado final do governo Bolsonaro em 2020:

O final de 2020 simboliza o fim do segundo ano do governo Bolsonaro e a consolidação da continuidade de um projeto político-institucional de desmantelamento em setores estratégicos no combate à fome e luta em prol da soberania alimentar. Em seu início, o Chefe do Poder Executivo teve um evidente senso de urgência em atuar com vias de prejudicar programas sociais em curso que, até o início de seu mandato, haviam sido fatores diretos na retirada do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

Uma administração coberta de falas e atitudes problemáticas que colidem com princípios constitucionais garantidos através de muita luta social, em especial o princípio do não retrocesso. O discurso governamental, ao que demonstram suas atitudes dissertadas ao longo deste trabalho, demonstram mesmo antes da pandemia uma postura negacionista. Tal fato se explica em razão da origem do termo, pois foi em 1987 que o historiador francês Henry Rousso o utilizou para se referir a grupos e indivíduos que negavam o holocausto na França (COSTA, 2018, p.306).

Assim como em 1987 houve uma negação por parte de uma determinada parcela da população francesa sobre a existência de um fato catastrófico, no Brasil, desde 2019, Bolsonaro vem negando a existência de um problema, infelizmente, protagonista, na

realidade brasileira há séculos: a fome. O negacionismo do presidente se ilustra não apenas em seus pronunciamentos, mas quando este extingue órgãos responsáveis pelo combate dessa mazela social, demite funcionários que há anos são responsáveis pelo andamento de tais políticas públicas e deixa de investir em programas vinculados à Estratégia Fome Zero.

Os governos anteriores do Brasil já haviam demonstrado que o combate à fome não irá ocorrer se não houver um ativismo institucional que se preocupe em “estatizar” a resolução dessa problemática através do investimento em programas como Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Cisternas. A resolução do combate à fome precisa perpassar pelas mais diversas esferas do governo por ser um problema que atinge múltiplas instâncias, sendo imprescindível que existam órgãos responsáveis pela implementação e fiscalização de políticas públicas dessa toada.

O legado que Bolsonaro deixa no final de 2020 em seu governo é a fome⁶⁴. O conjunto de ações realizadas pelo presidente não poderia ter outra consequência. Ao realizar esta afirmação, não quero dizer que Bolsonaro criou a fome ou que seu governo é o único na história responsável por essa pelo agravamento dessa mazela social. Deve-se traduzir da ideia exposta que a continuidade de um projeto político que tinha como intuito invisibilizar este problema, em que pese a luta da sociedade civil contra atitudes que sigam essa ideologia, está funcionando.

4. Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo compreender mais profundamente, à nível institucional, de que modo o cenário político vigente entre 2016 e 2020 e a supressão de políticas públicas do período contribuíram para os retrocessos no que tange à garantia do

⁶⁴ Conforme aludido ao longo deste trabalho, não são todas as pessoas que passam fome no Brasil, mas a insegurança alimentar e a violação do direito social à alimentação é um problema de grande parte da população. No entanto, a fome é um problema presente no país de modo atemporal a continuidade de projetos políticos que inviabilizam esta mazela, bem como de políticas públicas nitidamente ineficazes paraseu combate, na pele de quem a sofre, se insere no conceito de vidas enlutáveis de Judith Butler (2019), emespecial quando a socióloga afirma em seu livro “Quadros de Guerra” que há vidas que não são reconhecidas como vidas e desde 2016 o Brasil tem como pauta implícita em sua arquitetura institucional a falta de reconhecimento dessas vidas que são vítimas da fome.

direito social à alimentação e a segurança alimentar da população. Nessa seara, foi analisado, em um primeiro momento, os marcos jurídicos à nível internacional do direito à alimentação e as primeiras preocupações da fome enquanto problema social a ser combatido.

Adicionalmente, ainda sobre o marco jurídico do direito social à alimentação e do combate à fome, foram analisadas as primeiras organizações institucionais dos governos brasileiros que contribuíram para a erradicação deste problema, em especial durante os governos de Getúlio Vargas. Durante os períodos em que Vargas esteve no poder, restou evidente que foi dada uma maior atenção governamental à fome, como a criação de instituições e a preocupação em garantir o mínimo existencial através do salário-mínimo, mas este fato não trouxe soluções eficazes.

Na década de 90, a estratégia usada pelo governo FHC relacionava a solução do problema da fome unicamente com a economia e deixou de pautar outros fatores sociais relevantes como emprego, saúde, índices nutricionais e poder aquisitivo da população. Esse período se caracteriza pela predominância do Estado Mínimo e que não tem como agenda política a efetividade de direitos sociais e se isenta de promover condições dignas de sobrevivência para a população. Não obstante, este governo deixou como legado um Brasil em que a fome passou a ser notícia dos principais meios de comunicação da época.

A década de 90 em muito se pode comparar ao que o Brasil viveu durante o recorte temporal deste trabalho (2016-2020), visto que em ambos os períodos se projetou institucionalmente uma invisibilidade proposital da problemática da fome. Isso porque quando temos presidentes que editam medidas que diminuem o poder de compra do trabalhador, a dignidade da pessoa humana, ou ainda, quando fazem tudo isso mas também evidenciam a fome enquanto algo que não existe no Brasil, seria contraditório que as políticas públicas responsáveis pela efetividade do direito social e do combate à alimentação continuassem como estavam ou fossem fomentadas positivamente.

O cenário entre 2016 e 2020 demonstra que a arquitetura institucional do Poder Executivo culminou em uma extinção implícita de programas sociais tido enquanto “chave” para o combate à fome, relacionados à Estratégia Fome Zero, como o Bolsa Família, o Programa de Cisternas e o Programa de Aquisição de Alimentos. O que foi

construído dentro da esfera do Poder Executivo entre 2004 e 2015, fruto de muito trabalho e que gerou resultados condizentes com as previsões constitucionais brasileiras sobre dignidade da pessoa humana, segurança alimentar e direito social à alimentação, em poucos anos sofre com um recrudescimento que inviabiliza o funcionamento de tais programas sociais.

Conforme atestado no início deste trabalho, a fome é um problema social fruto de um projeto político. Embora de maneira implícita, pois não está prevista em lei, mas ao mesmo tempo de modo explícito, pois nenhum projeto de grande relevância foi desenvolvido para seu combate no recorte temporal a que concerne este trabalho e houve um nítido desmonte institucional em seu combate, pode-se dizer que o Brasil viveu entre 2016 e 2020 os “governos da fome”. Em nenhum projeto de governo estava previsto a fome enquanto agenda política a ser fomentada, mas é possível afirmar que tal fato teve seu logro.

Foi possível concluir, ainda, com base no aludido entre os anos de 2004 e 2015 que a solução para que seja possível assegurar o direito social à alimentação são os programas sociais e a Estratégia Fome Zero torna nítido este fato. Quanto mais se investiu em políticas públicas que tinham como prioridade colocar comida na mesa dos lares brasileiros, melhores foram os resultados do PNAD-IBGE e houve uma salvaguarda a direitos garantidos.

Assim como todo projeto político que possui interessados e adeptos, a continuidade da fome também, por ser uma agenda implícita de governo também possui. A extinção do Consea, que se consolidou como primeiro marco institucional do desmonte governamental, alude ainda mais o que estava sendo proposto no mandato de Jair Messias Bolsonaro: a fome fabricada. Não é este exato conceito que Josué de Castro usa ao afirmar que a fome é produto das estruturas sociais e desumanas fabricadas pelo homem, mas enquanto agenda política, a fome também é um fenômeno arquitetado, pensado e desenvolvido pelos governantes, ao não se preocuparem em erradicá-la.

As constantes violações do direito social à alimentação e a insegurança alimentar, que já vinham se comprovando enquanto um problema cada vez mais em expansão em razão da invisibilidade dada pela Administração Direta para com esta mazela se alastrou

durante a pandemia da Covid-19. Embora o Governo Federal tenha se proposto – muito contrariado, conforme exposto neste trabalho – a fornecer um auxílio para a população que mais sofria com os desdobramentos econômicos da pandemia, o auxílio fornecido, além de ter sido alvo de diversas críticas em razão do valor irrisório oferecido em um cenário de inflação, sofreu críticas condizentes em razão de sua complicada estruturação e acesso e não foi capaz de contemplar cerca de 38% da população vítima da fome.

Assim, a fome que mesmo antes da pandemia da Covid-19 já era parte do cenário brasileiro, teve uma piora, conforme aludem as pesquisas da Organização das Nações Unidas e, diante dessa situação de comoção pública, o Poder Público se mostrou incapaz de dar a devida atenção e resolução para uma mazela já negligenciava antes mesmo da emergência de saúde em 2020.

Resta, por fim, evidente, que quando se fala em direito social à alimentação, existem muitos fatores presentes que vão além da “comida no prato” ou de políticas sociais que atuem em prol do combate à fome. A solução que se evidenciou enquanto produtiva para essa temática foi pautar esta mazela na arquitetura institucional governamental, colocá-la de fato como parte de um projeto político que tem como prioridade sua erradicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 10, p. 1-24, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em 10 fev 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm#art3>. Acesso em 10 fev 2022.

BRASIL. **Decreto nº 592, 6.6.1992**. Internalização do Pacto Internacional sobre Direito Cívico e Político. Brasília, 1992. Acesso em 08 fev 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95 de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição 246 de 2016. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208835>>

BURITY, Valéria Torres Amaral et al. **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**: enunciados jurídicos. FIAN: Brasília, 2021.

Prefácio à nona edição André Meyer Prefácio à décima edição Alceu Amoroso Lima. In:

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984.

CARVALHO, Osvaldo Pereira de. Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional. **Revista de Direito Univille**, Porto Alegre, Volume 14, n. 81, 2018, 55-83, maio-jun 2018.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2016-2017)**. IBGE: Brasília, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em 07 fev 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. IBGE, Brasília, 2018. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101548_notas_tecnicas.pdf > **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013.

Kerches da Silva. **Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma colaizão**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xFZp8dWHXP3T4Mhq5GstXzL/?lang=pt>. Acesso em 11 fev 2022.

ONU. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação da ONU**. Roma: ONU, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH**. Assembleia Geral da ONU, 1948

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Apuntes políticos y jurídicos sobre los derechos sociales**. In: RIBOTTA, Silvina; ROSSETTI, Andrés (Ed.). **Los derechos**

sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia. Madrid: Dykinson, 2010. p. 30. Tradução nossa

PERES, João e Matioli, Vitor. O fim anunciado dos estoques públicos de alimentos no Brasil. O Joio e o Trigo. São Paulo. 21.11.2019. Disponível em:

< <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoques-publicos-de-alimentos-no-brasil/>>

RELEIEFWEB. **WFP hunger map:** South America. Disponível em:

<<https://reliefweb.int/map/argentina/wfp-hunger-map-south-america>>. Acesso em 05 fev2022.

ROSER, Max e Hannah Ritchie. **Hunger and Undernourishment.** Published online at OurWorldInData.org. Disponível em: <https://ourworldindata.org/hunger-and-undernourishment>.

Acesso em 12 fev 2022.TOMAZINI, Carla Guerra e Leite, Cristiane

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana:** conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

WORLD FOOD PROGRAMME. **WFP HUNGER MAP.** Disponível em:

https://www.wfp.org/search?search_api_fulltext=%22hunger%20map%22&sort_by=search_api_relevance&page=0. Acesso em 01 fev 2022.