

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

CAROLINA OLIVEIRA DIAS

**RESPEITAR, PROTEGER, PROMOVER E PROVER:
Perspectivas Sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na
efetivação de Políticas Públicas em Alimentação na atualidade**

SÃO BORJA

2022

CAROLINA OLIVEIRA DIAS

**RESPEITAR, PROTEGER, PROMOVER E PROVER:
Perspectivas Sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na
efetivação de Políticas Públicas em Alimentação na atualidade**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais - Ciência Política da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

SÃO BORJA

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

D541r Dias, Carolina Oliveira

RESPEITAR, PROTEGER, PROMOVER E PROVER: Perspectivas Sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na efetivação de Políticas Públicas em Alimentação na atualidade / Carolina Oliveira Dias.

55 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS SOCIAIS - CIÊNCIA POLÍTICA, 2022.
"Orientação: Ronaldo Bernardino Colvero".

1. direitos humanos. 2. alimentação. 3. DHAA. 4. políticas públicas. I. Título.

CAROLINA OLIVEIRA DIAS**RESPEITAR, PROTEGER, PROMOVER E PROVER: PERSPECTIVAS SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ALIMENTAÇÃO NA ATUALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Ciências Sociais - Ciência Política da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais - Ciência Política.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 25 de março de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Orientador
UNIPAMPA

Prof. (titulação) Danilo Pedro Jovino
(sigla da instituição)

Prof. Dr. Edson Romário Monteiro Paniagua
UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **RONALDO BERNARDINO COLVERO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 30/03/2022, às 21:21, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **DANILO PEDRO JOVINO, Usuário Externo**, em 01/05/2022, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **EDSON ROMARIO MONTEIRO PANIAGUA, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/05/2022, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0766299** e o código CRC **E58F8757**.



AGRADECIMENTOS

A escrita deste trabalho parte de uma raiz de indignação da infância. Desde que me consigo lembrar, nunca consegui entender o problema das desigualdades sociais - principalmente o da fome. Hoje, concluindo minha graduação em Ciência Política, entendo o motivo estrutural pelo qual as desigualdades existem; no entanto, minha criança interior ainda não consegue aceitar o motivo moral que leva a elas; concluindo este trabalho, ainda não me é possível processar a falta de humanidade por trás da negação deste Direito Humano sendo que o mundo possui a capacidade de produzir alimento de qualidade acessível para todas as pessoas.

É com esse olhar que escrevo aqui, buscando compreender a jornada que nos levou ao atual cenário de violação dos direitos básicos intrínsecos à vida e com muita vontade de debater os possíveis caminhos que as Políticas Públicas podem tomar para que a fome não mais seja um problema - como nunca deveria ter sido. É com a força das pessoas que caminham comigo em minha jornada que apresento essa visão de um sistema possível. Então, primeiramente gostaria de agradecer a minha criança interior, por nunca ter aceitado a desigualdade de maneira passiva, por nunca ter deixado de acreditar que mundos melhores são possíveis.

Apesar de achar que não é possível mencionar nomes específicos sem esquecer alguns, não poderia deixar de agradecer nominalmente, também, a algumas das pessoas essenciais da caminhada.

Ao meu pai, José Junior, por acreditar em mim e me fornecer o suporte necessário para passar por essa caminhada. Dizem que “herói nenhum é mais forte que um pai” e tu me mostra isso todos os dias.

A minha mãe, Lissandra, por ter me ensinado a sempre sonhar um pouco mais longe e nunca desistir, mesmo quando a estrada é mais curva do que o esperado. *Vienna waits for us.*

Aos meus irmãos, Rodrigo, Amanda e José Arthur, por serem meu motivo para querer lutar por um mundo melhor. Absolutamente nada seria possível sem vocês. O irmão mais velho deveria ensinar, mas eu quem aprendo com vocês todos os dias a ser uma versão melhor de mim. Vocês me mostram o significado do amor incondicional e eu não poderia ser mais grata pela rede que existe entre nós.

A todos os meus amigos - da vida, da graduação, principalmente a Beatriz Barbosa e a Tabita Marquete, por estarem comigo desde o início da jornada acadêmica, e do Engajamundo - por me mostrarem que não têm caminho que se trilhe sozinho. Cada um de vocês é parte essencial de quem eu sou e eu desejo o universo de possibilidades para cada um que sente genuinamente a alegria da conquista do outro em harmonia. Sonhamos juntos para sonhar mais longe.

A Helena Saretta, por estar aqui a vida toda. Te cito como amiga, mas é minha irmã de outra mãe. Obrigada por me ouvir, me acolher e me mostrar companheirismo incondicional. Espero sempre conseguir retribuir tudo que tua amizade me traz. Literalmente não teria conseguido chegar até aqui na vida sem ti e nem saberia continuar sem ti também. Que tu sempre alcance teus sonhos e saiba que pode contar comigo pra comemorar eles com toda a verdade do meu coração. Tudo em ti é arte. Obrigada por existir, eu te amo de alma.

Beatriz, tua amizade é um dos maiores presentes que carrego comigo desta jornada. Saímos de cantos distintos do Brasil para nos encontrarmos em São Borja e ninguém no mundo nunca vai ser capaz de entender plenamente a estrada que nos trouxe até aqui além de nós duas. Obrigada por ter me acolhido. Tu soube ouvir e abraçar de um jeito que só a imensidão do teu coração reflete. Enxergo em ti um ponto de luz de uma pessoa que brilha tão forte que nem existem palavras. Realmente, a liberdade é pouco pra ti. Que Deus guie sempre o teu caminho, mulher forte e batalhadora. Eu te amo!

Ao professor Daniel Angel Burgueno Etcheverry, por ter me ajudado a enxergar intersecções essenciais entre tantas coisas. Por todos os diálogos que me permitiram aprender tanto não só como acadêmica, mas como ser humano. Tua passagem marcou minha alma e eu sou grata por ter tido a oportunidade de desenvolver meu pensar entre alimentação, cultura e sociedade junto ao teu olhar. Carrego a honra de ter um pouco do teu legado em mim. Tu vive para sempre em nossas memórias.

Ao professor Ronaldo Bernardino Colvero e ao Danilo Pedro Jovino, por terem enxergado potencial na minha jornada acadêmica e me acompanhado ao longo de todos esses anos. Com a confiança e orientação do professor Ronaldo e a companhia do Danilo, pude dar meus primeiros passos dentro da iniciação científica. Graças a essa oportunidade, pude desenvolver meu pensamento crítico e crescer como pessoa. Sou muito grata e aprendi muito com cada uma das trocas,

cada conversa, cada orientação. Obrigada pela compreensão e acolhimento e pela oportunidade de mostrar um pouco de mim nos trabalhos desenvolvidos ao longo destes anos. É uma honra também poder encerrar esse ciclo com a presença de vocês em minha banca, com toda minha admiração por ambos em suas jornadas individuais. Obrigada por me marcarem como pessoa.

Que sigamos questionando as lógicas dos sistemas que querem nos fazer acreditar que o crescimento individual é o motor da vida, até que consigamos construir um mundo onde o único costume é a dignidade plena e coletiva. Que nunca nos acostumemos com a indiferença. É possível sonhar.

RESUMO

O presente trabalho busca debater acerca da inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na legislação brasileira e nos seus mecanismos de efetivação da segurança alimentar e nutricional (SAN) através das políticas públicas e programas sociais, como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), a Política Nacional de SAN (PNSAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) na atualidade, tendo como recorte temporal principal os anos de 2018 a 2021. Como mecanismos de funcionamento e efetivação participativa do DHAA, o Brasil também conta com a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) e, anteriormente, o Conselho Nacional de SAN (CONSEA). Através de pesquisa bibliográfica para apresentação dos conceitos transversais ao debate e documental através da análise dos textos brasileiros e estudos recentes acerca da SAN, tem-se como objetivo fomentar diálogos acerca da importância da dimensão dos direitos humanos, como o DHAA, como centrais em todas as fases das políticas públicas. É possível observar que o Brasil conta com uma estrutura de suporte para a efetivação do DHAA a nível constitucional e de programas sócio-alimentares, porém os mesmos se encontram em declínio face o desmonte do CONSEA e da retirada orçamentária de programas essenciais de promoção da SAN. Aponta-se também a dificuldade de atingir a cidadania plena face à violação do DHAA e a necessidade de transformar o modelo sistêmico de produção e distribuição de alimentos. Conclui-se que sendo a efetivação dos direitos humanos um problema estrutural, a efetivação do DHAA deve ser tomada como um compromisso permanente de Estado que requer vontade política constante para atingir seus plenos compromissos.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Alimentação, DHAA, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper seeks to discuss the inclusion of the Human Right to Adequate Food (DHAA) in Brazilian legislation and in its mechanisms of enforcement of food and nutritional security (SAN) through public policies and social programs, such as the National Food and Nutrition Policy (PNAN), the National Policy of Food and Nutritional Security (PNSAN) and the National Food and Nutritional Security Plan (PLANSAN) in the current days, having as a reference period the years from 2018 to 2021. As mechanisms of functioning and participatory effectiveness of the Human Right to Adequate Food, Brazil also counts with the Interministerial Chamber For Food and Nutrition Security (CAISAN) and, previously, the National Council for Food and Nutritional Security (CONSEA). Through bibliographic research for the presentation of the concepts that are transversal to this debate, and documentary research through the analysis of the Brazilian texts and the recent studies on the state of food and nutritional security, the presented objective is to instigate dialogues on the importance of the dimension of human rights, such as DHAA, as central in all phases of public policies. It is possible to observe that Brazil has the supporting structure for the realization of DHAA at the constitutional level and in social and food access programs, but these have been in decline due to the dismantling of CONSEA and the budgetary cuts of essential programs for the promotion of food and nutritional security. The difficulty of achieving full citizenship in face of the violation of DHAA and the need to transform the systemic model of food production and distribution is also pointed out. It is concluded that since the achievement of human rights is a structural problem, the realization of the DHAA must be taken as a permanent commitment by the State, which requires constant political will to achieve its full commitments.

Keywords: Human Rights, Food, DHAA, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo do DHAA no Brasil

Figura 2 - Dimensões da Alimentação Adequada

Figura 3 - Etapas de estabelecimento da LOSAN

Figura 4 - Diretrizes da PNAN

Figura 5 - Gráfico: Índices de aumento da insegurança alimentar no Brasil a partir das pesquisas de orçamento familiar entre 2004-2020

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Níveis de Insegurança Alimentar

LISTA DE ABREVIATURAS

n. – número

p. – página

cap. – capítulo

v. – volume

org. – organizador

coord. – coordinador

col. – colaborador

LISTA DE SIGLAS

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CIAN/CNS - Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CF - Constituição Federal de 1988

DH - Direitos Humanos

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

FAO - Organização das Nações Unidas Pela Alimentação e Agricultura

FAN - Financiamento das Ações de Alimentação e Nutrição

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

InSAN - Insegurança Alimentar e Nutricional

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

PAAS - Promoção da Alimentação Adequada e Saudável

PBF - Programa Bolsa Família

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNPS - Política Nacional de Promoção da Saúde

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

RAS - Redes de Atenção à Saúde

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

Covid-19 - Coronavírus

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

SUS - Sistema Único de Saúde

VAN - Vigilância Alimentar e Nutricional

VIGITEL - Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA	4
2.1.	A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH), O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E SUA INSERÇÃO NA LEI BRASILEIRA	4
2.2.	CONCEITUAÇÕES ACERCA DA ALIMENTAÇÃO	11
2.3.	DIMENSÕES SOCIOCULTURAL E POLÍTICA DA ALIMENTAÇÃO	15
2.4.	POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E SEUS DESAFIOS	18
2.5.	AS VIOLAÇÕES DO DHAA E OS MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE	23
3.	METODOLOGIA	30
4.	APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS	32
4.1.	A LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (LOSAN)	33
4.2.	A POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PNAN)	34
4.3.	A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN), O PLANO NACIONAL DE SAN (PLANSAN) E A CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SAN (CAISAN)	39
4.4.	O ATUAL CENÁRIO (2018-2021): VIOLAÇÕES DO DHAA E DESMONTE DE POLÍTICAS DE SAN	41
4.5.	A EXTINÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)	47
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
6.	REFERÊNCIAS	54

1. INTRODUÇÃO

A discussão acerca da alimentação como sendo um Direito Humano, apesar de parecer intrínseca a todo e qualquer debate acerca da efetivação da cidadania, ainda é relativamente recente. Como exemplo, a Constituição Brasileira de 1988 só passa a mencionar o direito à alimentação adequada explicitamente em seu texto a partir de 2003, demonstrando o quanto o debate do tema é recente e ainda tem muito a ser desenvolvido sobre seus desdobramentos na sociedade brasileira. É preciso ter dimensão que quando incluído o ponto de vista dos direitos humanos, nenhum problema é considerado de modo isolado, carregando consigo dimensões históricas e socioculturais, além do princípio da dignidade por si própria. A primeira conceituação a ser feita, diante disto, é acerca da definição de alimentação adequada e saudável. O texto base da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) aponta que:

Entende-se por alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos. (Brasil; PNAN, 2013, P.31)

Apesar do atual modelo estatal do Brasil ser relativamente novo, o fato de que os cidadãos precisam se alimentar é tão antigo quanto a humanidade em si. Portanto, debater a maneira como este direito humano se efetiva na sociedade brasileira de modelo capitalista¹ com cooperação entre federação, estados e setores privados e civis é de extrema importância para que se forme um arcabouço jurídico e sociológico capaz de lidar com a complexidade do problema. Considerando a alimentação como um problema de dimensão intersetorial, é colocada em dimensão as diferentes maneiras como cada área da gestão pública tende a ter uma compreensão diferente sobre o tema, baseada em seus próprios preceitos.

¹ Aqui, entende-se por modelo capitalista o sistema econômico de acumulação de capital baseado na propriedade privada e individualização do lucro. Dentro do mesmo, apresenta-se a tendência à acumulação de capital privado, o que leva a privatização dos meios de produção, o que, por consequência, inclui os meios de produção, distribuição e comercialização de alimentos.

cada área profissional tende a olhar para a “fome” de um jeito diferente, e propor ações que decorrem desta visão. O profissional da saúde “enxerga” desnutrição e doença e propõe vacinação, saneamento, aleitamento materno, etc. O agrônomo “diagnostica” falta de alimentos e propõe maior produção de alimentos, ajuda alimentar, etc. O educador vê “ignorância e hábitos alimentares inadequados” e propõe educação alimentar. Os economistas clássicos “identificam” má distribuição de alimentos e propõem uma melhor política fiscal, geração de emprego e renda, etc. Os planejadores diagnosticam “falta de coordenação” e propõem a criação de conselhos de alimentação e nutrição e capacitação. (VALENTE, 2003, p.52)

Para que se possa discutir um consenso entre as áreas sobre as definições de alimentação dentro do DHAA, se faz necessária a colocação de diversos conceitos transversais ao tema para que o diálogo seja efetivo. Desta forma, o presente trabalho busca elucidar conceitos relativos ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), apresentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), e a forma como este se apresenta no texto das políticas públicas relacionadas à alimentação. Ainda, procura observar como essa conceituação e seus desdobramentos se transmitem para a efetivação da segurança alimentar e nutricional, sendo o texto principal de debate o da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e seus mecanismos de implementação adjacentes face ao atual cenário de insegurança alimentar no Brasil. Tenta, também, apresentar debates capazes de dialogar para um fortalecimento da soberania alimentar no país.

Para tal, o trabalho se divide primeiramente através da apresentação dos conceitos gerais que tangem o assunto, apresentando um histórico do Direito Humano à Alimentação, as conceituações de segurança alimentar, insegurança alimentar e seus graus, soberania alimentar, dimensões socioculturais e políticas da alimentação e as obrigações estatais do DHAA. Em seguida, apresenta os dados mais recentes referentes aos níveis de segurança alimentar no Brasil. Referente à metodologia, a pesquisa busca analisar o texto da PNAN através de questionamentos estabelecidos ao longo do trabalho em relação ao corpo do texto e à efetividade dos mecanismos de implementação a partir do olhar crítico das obrigações de Respeitar, Proteger, Promover e Prover o DHAA, reconhecidas teoricamente pelo Estado Brasileiro em relação a todos os cidadãos.

Tendo os desdobramentos destas como concepções base, é colocar em debate a efetividade das políticas públicas em alimentação para verificar se estas

obrigações estão sendo cumpridas ou não e como estas se desdobram especificamente a partir da cultura alimentar e do cenário socioeconômico da população brasileira em um cenário pós pandemia de Covid-19. Alguns observatórios acerca da problemática da fome, como é o exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), consideram que a insegurança alimentar seria uma pandemia constante no planeta, tendo em vista que afeta pessoas de modo crescente ao redor do globo e causa efeitos de problemas de saúde. Desta forma, viver e analisar a questão da fome dentro de um cenário proeminente de instabilidade econômica e social causada pelo surgimento de um novo vírus, demonstra desafios ainda maiores para que seja possível se atingir a segurança alimentar plena no mundo todo, visto que é ao mesmo tempo um problema imediato e sistêmico.

Tal problemática pode ser ilustrada através da citação popularmente conhecida do sociólogo Herbert de Souza, criador da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, lançada em 1993 com o slogan “*Quem tem fome tem pressa*”. A frase justamente resume a necessidade de políticas públicas em alimentação tratem da insegurança alimentar de maneira constante e onipresente em todas esferas da cidadania plena; porém, dentro da concepção de soberania alimentar, a ser explorada no próximo capítulo de desenvolvimento do presente trabalho, a provisão de alimentos de maneira assistencialista deve ser apenas uma fase, promovendo a emancipação da necessidade de receber auxílio do Estado ou de programas governamentais ou benévolos/voluntários, o que implica a necessidade de uma transformação sistêmica na maneira em que os alimentos são distribuídos e acessados.

Dentro de conceituações neoliberais² de políticas públicas, a alimentação ainda é vista unicamente como a “ausência de fome”, ponto de vista opinativo que simplifica as dimensões extensivas do problema alimentar. Portanto, a justificativa deste trabalho se encontra em que ao contextualizar os termos e conceitos que cercam tais formulações de políticas e ações de combate às desigualdades a partir de princípios comuns internacionais (as quatro obrigações do texto base), é possível

² Aqui considera-se o neoliberalismo como uma doutrina econômica implementada dentro do modelo capitalista cujo princípio central é a menor intervenção do Estado possível, dando prevalência para o setor privado através do princípio da “auto-regulação” do mercado. Diante de tal concepção, o papel das políticas públicas de sanar problemas sociais é reduzido face à prevalência dos objetivos de mercado acima dos de extinção das desigualdades socioeconômicas.

promover um Estado brasileiro mais equitativo e que compreende a necessidade de tratar a alimentação com a devida seriedade.

Assim, outra compreensão base que compõe o direcionamento do presente trabalho é de que a alimentação saudável é questão de dignidade intrínseca à cidadania plena. Desta forma, compreende-se que um cidadão só pode viver uma vida plenamente digna à medida que é capaz de ter seu Direito Humano à Alimentação Adequada atendido. Quando se trata do DHAA, seu campo de aplicação teórica e prática é ainda mais atual e vigente, pois a fome é um problema que demonstra não diminuir à medida que as sociedades avançam, sendo necessário levantar um debate sobre as ações que estão sendo adotadas pelo Estado brasileiro a fim de sanar este problema.

Assim, o presente trabalho tem como problema de pesquisa central responder os questionamentos: qual a atual situação do DHAA no Brasil? Quais seus desafios e potencialidades? Desta forma, apresenta um esforço inicial de debate da importância da dimensão dos direitos humanos como concepção central na execução de toda e qualquer política e ação de cunho social quando se trata de alimentação. Para isso, é necessário prosseguir explorando os demais desdobramentos e temas adjacentes ao DHAA e as políticas públicas em futuros trabalhos, garantindo a responsabilização do Estado brasileiro como principal ator que deve cumprir o papel previsto de garantia da dignidade humana alimentar na implementação de suas políticas de promoção a segurança e a soberania alimentar. Em seguida, busca contribuir para que se construa um enfoque sobre a alimentação que promova a emancipação da população brasileira da assistência do Estado para a autonomia alimentar, além de debater sobre a importância dos mecanismos de responsabilização e monitoramento neste momento.

2. CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

2.1. A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH), O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E SUA INSERÇÃO NA LEI BRASILEIRA

Os Direitos Humanos são cunhados pela primeira vez em 1948, com a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU),

tendo passado desde então por diversos momentos históricos que buscam ampliar sua aplicabilidade em todos os Estados signatários, tendo hoje, como uma diretriz de grande importância o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), também adotado pela ONU e cunhado em 1966. Portanto, é possível observar que a história dos Direitos Humanos ainda é relativamente recente, e por consequência, ainda precisa lidar com os entraves de aplicação que se referem a ideologias³ dos Estados.

Inicialmente, o Direito Humano à alimentação não era mencionado de maneira explícita, estando implícito no direito à vida, tendo em vista que não é possível que um ser humano viva sem acesso à alimentação. É com o PIDESC que o direito à alimentação passa a ser mencionado em dois momentos, com o “direito à alimentação” e o “direito de estar livre de fome”, conceituando que para tal, os seres humanos deveriam ter acesso físico, ininterrupto e adequado ao alimento, contudo ainda deixando amplo à interpretação a definição de adequado. Surge, assim, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ONU, 1948)

A partir desta menção inicial, o artigo 11 do PIDESC explicita o detalhamento necessário para que o DHAA seja operacionalizado, a partir de mecanismos de implementação. Em seu texto, apresenta condições que tangem o reconhecimento dos Estados signatários como obrigações gerais que devem ser seguidas. :

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todos a um nível de vida adequado para si e para a sua família, incluindo **alimentação**, vestuário e habitação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida.

(1) Os Estados Partes tomarão as medidas adequadas para a realização deste direito, reconhecendo para o efeito a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre

³ Uma ideologia pode ser definida pelo dicionário como uma doutrina ou conjunto de ideias, valores e visões de mundo que orientam as ações de um indivíduo ou grupo. No caso mencionado, se trata dos valores e ideias apresentados pelo Estado brasileiro.

consentimento.

(2) Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem livres da fome, tomarão, individualmente e através da cooperação internacional, as medidas, incluindo programas específicos, necessárias para: (a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos, fazendo pleno uso dos conhecimentos técnicos e científicos, divulgando princípios de nutrição e melhorando ou reformando os sistemas agrários de modo a alcançar a exploração e utilização mais eficiente dos recursos naturais. (CESCR, 1966, tradução da autora)

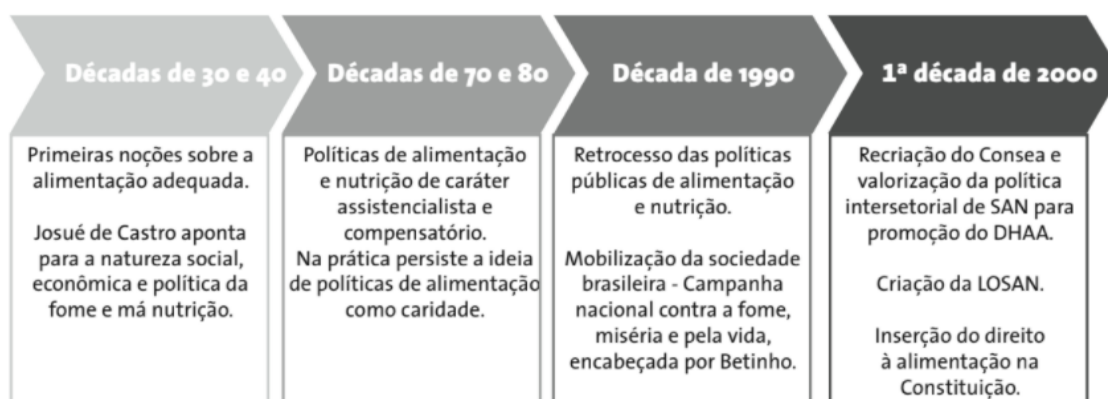
É também dentro do texto do PIDESC que se estabelece a definição internacional do que se trata o Direito Humano à Alimentação Adequada, explicitado no texto base do no Comentário Geral no 12. Este também aponta que para que este direito esteja plenamente contemplado, devem ser consideradas a diversidade e adequação nutricional e cultural da dieta, incluindo a promoção do aleitamento materno; a necessidade de estar livre de substâncias nocivas; a proteção contra a contaminação; e existência de informação sobre a adequação de dietas e conteúdo nutricional dos alimentos.

O **direito à alimentação adequada** realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. (...) é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos. (CDESC, 1999)

O Brasil é país signatário da DUDH e do PIDESC, e, portanto, está submetido a tais definições na elaboração de suas políticas e ações relacionadas à alimentação. Como um país em desenvolvimento em que a inserção da discussão sobre alimentação adequada como tarefa do Estado é relativamente recente, ainda passa por debates internos acerca de sua definição específica do que é categorizado como “adequado” na formulação de políticas públicas quando se trata de ações governamentais, cuja tendência é seguir definições próprias em benefício

do momento sociopolítico vivido. No entanto, é a partir da década de 1990 que o Brasil passa a apresentar um robusto arcabouço legal que toma forma e força a partir de 1992 com a criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, sendo que antes disso, o apoio do Estado em relação a alimentação era puramente de caráter assistencialista, devido à uma ainda frágil estruturação das noções que cercam a alimentação e sua dimensão social.

Figura 1: Linha do tempo do DHAA no Brasil



Fonte: LEÃO, ABRANDH, 2013, p.54.

Foi a partir da aprovação do primeiro texto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei nº 11.346 e Decreto no 7.272) em 2006 que o DHAA passou a ser visto como um compromisso de política de Estado, e não de governo⁴ com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Tal momento se torna, portanto, essencial para o arcabouço legal do país no tema.

A Lei orgânica de segurança alimentar e nutricional institui o sistema de segurança alimentar e nutricional, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formula e implementa políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e saudável, ou seja, o direito de cada pessoa ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada e saudável ou aos meios para obter essa alimentação, sem comprometer os recursos para assegurar outros direitos fundamentais, como saúde e educação. (Brasil, 2014, p.9)

⁴ Uma política de Estado é estabelecida pela Constituição Federal e deve ser realizada independentemente do governo e/ou governante no poder num dado momento. Já uma política de governo depende da alternância de poder, podendo ser realizada ou não de acordo com a vontade política e ideologias do governo em vigor.

A perspectiva trazida pela LOSAN é essencial para que se possa ver um cenário em que políticas públicas em alimentação sejam de fatos efetivas, pois é o momento em que se entende que a efetivação da alimentação adequada é um compromisso constante que independe de ideologia política do governo que esteja no poder em determinado, sendo algo constante que deve sempre ser fomentado pelo poder público. O SISAN traz as medidas práticas para tal ação do poder público, carregando em seu texto as obrigações do DHAA de maneira explícita.

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

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.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (CONSEA, 2006)

Em seguida, o DHAA passa a ser previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que garante os direitos sociais, a partir da edição realizada em fevereiro 2010 para incluir a alimentação diante da aprovação da Emenda Constitucional nº 64 e pelo decreto 7.272/2010 que define e gerencia a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Por definição própria, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) se trata do acesso físico e econômico de todos a alimentos e recursos, como emprego ou terra, de modo contínuo, o que inclui a água e as formas de acesso à água (PLANALTO, 2014). Tal passo de definição e menção explícita é de grande importância para dar fundamentação inicial ao cenário de consolidação da alimentação como um problema social que precisa e deve ser endereçado ao Estado.

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da constituição. (CF, 2010)

Tal fato é fundante para que se compreenda o direcionamento dos textos jurídicos colocados em prática pelo Brasil a partir de sua ratificação, tendo em vista que o texto reconhece não apenas a necessidade de tratar da dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)⁵, quanto o de assegurar acessos às demais dimensões que tange a erradicação da fome estrutural⁶. O reconhecimento do DHAA na Constituição federal brasileira é um esforço de extrema relevância dentro do contexto de constantes violações dos Direitos Humanos face aos Estados neoliberais. O DHAA é compreendido pelos Estados através de obrigações, que podem ser distribuídas em quatro categorias:

- 1. Obrigação de Respeitar:** Um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua alimentação adequada e saudável;
- 2. Obrigação de Proteger:** O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do DHAA das pessoas ou grupos populacionais;
- 3. Obrigação de Promover:** Um Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do DHAA;
- 4. Obrigação de Prover:** Um Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo; (ABRANDH⁷, 2010 *apud* ROCHA, 2020)

⁵ A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base: práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Esse conceito congrega questões relativas à produção e disponibilidade de alimentos (suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade) e à preocupação com a promoção da saúde, interligando os dois enfoques que nortearam a construção do conceito de SAN no Brasil: o socioeconômico e o de saúde e nutrição. (Brasil; Ministério da Saúde. **PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília - DF. 2013. p. 52)

⁶ Entende-se por problema estrutural todo aquele que carrega consigo raízes mais antigas que o sistema de governo em vigor. Quando fala-se aqui de “fome estrutural”, se refere ao fato de que, ao início do sistema capitalista, já haviam problemas para a garantia de alimentos constantes e em quantidade suficiente para todos, tendo como base as desigualdades sociais previstas nas relações de divisão socioeconômica do capital.

⁷ A Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) se trata de uma organização da sociedade civil de interesse público cujo estabelecimento foi resultado da consolidação do Grupo de Trabalho Brasileiro sobre Direito Humano à Alimentação Adequada, tendo tido uma atuação essencial na consolidação do DHAA nas políticas públicas no Brasil através da formulação de manuais e relatórios técnicos, entre outros, atuando também em parceria com o Estado brasileiro.

Ainda, dentro da Obrigação de Prover, podem ser incluídas sub-obrigações, como de facilitar e garantir o acesso ao alimento através de ações como disponibilizar condições mínimas como renda básica e políticas públicas, além de outros mecanismos indiretos que são cruciais ao que se trata da alimentação; não é possível tratar de alimentação através apenas do alimento em si e não considerando os outros fatores que o envolvem, como a produção e a distribuição dos mesmos. Assim, pode considerar como mecanismos indiretos políticas que abordam a realização do projeto de reforma agrária, o fomento a produção em pequena e média escala, os incentivos a agricultura familiar e a realização de feiras de pequenos agricultores, por exemplo, a partir do ponto que tais ações demonstraram, ao longo dos anos, efetividade em redistribuir terras e produzir alimento de maneira menos danosa ao meio ambiente que a produção de *commodities* em larga escala pelo monocultivo.

Ao trazer tal análise para o contexto do cenário brasileiro, deve-se levar em consideração a formação sociopolítica do país, que se organiza em forma de unidades federativas com certo nível de autonomia entre si e com altos índices de desigualdades regionais, ou seja, diferentes níveis de desenvolvimento populacional e econômico entre as cinco regiões. Tratando do DHAA, é intrínseco que em nível mais evidente possa se observar a fome sendo maior em populações minoritárias e com menor poder econômico/aquisitivo, expondo estas, então, a violações amplas do seu direito humano.

Sendo o debate acerca das políticas públicas algo ainda crescente e a dificuldade de inserção de diretrizes humanas face às políticas neoliberais de governo, os conhecimentos acerca do tema têm tomado relevância em anos recentes, passando por diversas transformações. Inicialmente, compreende-se, então, que o DHAA não se trata apenas da disponibilidade de alimentos, mas também da compreensão das dimensões sociais que tratam das práticas e hábitos alimentares, acesso à terra e ao território, a compreensão de seus direitos, ao acesso econômico ao alimento de qualidade, ao saneamento básico, à saúde, entre outros.

Desta forma, é imprescindível que em um momento inicial se realize a abordagem de diversos outros conceitos intrínsecos à realização plena do DHAA, como a conceituação de fome, insegurança alimentar, segurança alimentar e

nutricional e da soberania alimentar dentro do que é previsto pela legislação e políticas brasileiras, antes que se possa discorrer e analisar mais profundamente sobre as políticas alimentares que existem no país.

2.2. CONCEITUAÇÕES ACERCA DA ALIMENTAÇÃO

A Análise de Segurança Alimentar no Brasil realizada pelo IBGE⁸ através da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) compreende a **fome** como sendo quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos (COATES, 2006). A conceituação de fome é intrínseca para a definição da insegurança alimentar, que pode ser compreendida em três níveis, organizados na tabela abaixo:

Tabela 1 - Níveis de Insegurança Alimentar

Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Elaboração da autora. Fonte: Adaptado de Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar. Brasília: SAGI/DA, 30/08/2010.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) define a **Segurança Alimentar e Nutricional** no artigo 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, como consistindo na:

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em 6 de abril de 2021.

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Brasil, 2006)

Aqui, entende-se por **alimentação adequada** aquela que se encaixa no contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social. Assim, este direito se realiza através de duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada, tendo seus principais conceitos aplicados acerca da disponibilidade de alimentos, capacidade de adequação dos sistemas de produção e distribuição, acessibilidade e estabilidade do acesso a alimentos produzidos e consumidos de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória (PLANALTO, 2014).

Figura 2 - Dimensões da Alimentação Adequada



Fonte: Leão, Recine (2011) *apud* ABRANDH, p.27, 2013

Ao tratar da **Soberania Alimentar**, o termo foi cunhado em 1996 pela Via Campesina⁹ (Organização Internacional de Camponeses) como sendo “o direito dos

⁹ A Via Campesina, fundada em 1993, é um movimento internacional que reúne milhões de camponeses, trabalhadores sem terra, povos indígenas, pastores, pescadores, migrantes, trabalhadores rurais, pequenos e médios agricultores, mulheres rurais e jovens camponeses de todas as regiões do mundo. Construída sobre um sólido senso de unidade e solidariedade, ela defende a agricultura camponesa para a alimentação e soberania. (Tradução da autora. La Via Campesina. **Quem Somos: A Voz Internacional dos Camponeses.** Disponível em: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>. 2021)

povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo”.

Desta forma, a soberania se organiza acerca da autonomia e consiste basicamente no direito de todos os povos de decidir e definir suas políticas e estratégias agrícolas e alimentares, o que cultivar, distribuir, comercializar ao mercado interno e externo, controlar os recursos naturais básicos, entre outros princípios que garantam a alimentação da população com respeito às diversas características culturais dos povos e regiões, garantindo também questões como o acesso à terra, água, sementes, e que os consumidores tenham toda a informação sobre os alimentos que consomem.

O termo é compreendido e abarcado pela PNAN em seu corpo de texto como sendo o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e de produzir alimentos saudáveis e culturalmente adequados, acessíveis, de forma sustentável e ecológica, colocando aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências de mercado (PNAN, 2013). Apesar de parecerem lineares, a soberania alimentar existe primeiro como um princípio crucial para que a segurança alimentar possa ser de fato atingida, pois é através dele que podemos garantir um sistema de políticas alinhadas com esses princípios, onde os agricultores e agricultoras, extrativistas, pescadores e pescadoras, entre outros povos e populações camponesas, possam ter domínio sobre sua cultura e sobre os bens da natureza.

A abordagem de perspectivas que consideram a cadeia de produção de alimentos por completo se torna relevante novamente ao que em 2014, Olivier De Schutter, na época Relator Especial do direito à alimentação da ONU lança o relatório *The transformative potential of the right to food* (O Potencial Transformativo do direito à alimentação) em que coloca que o DHAA só pode ser realizado em sistema alimentar sustentável. Desta forma, a retomada de um conceito mais amplo do que o de Segurança Alimentar entra em campo, através das perspectivas da Soberania Alimentar como conceituação inseparável do debate.

Desta forma, para garantir a soberania alimentar da população brasileira as políticas necessitam estar alinhadas com o DHAA, e dentre os desafios de suas implementações de fato efetivas estão a necessidade de respeitar a diversidade

cultural e de formas de organização de produção realizadas nos sistemas de agricultura sustentável e familiar, buscando a autonomia de produção e consumo das comunidades; a necessidade dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento avançarem em suas políticas de reforma agrária e regularização fundiária, vendo a terra como um direito diante do exercício da função social, além de reconhecer os territórios tradicionais para seus devidos povos.

Diversos são os trabalhos científicos e relatórios de dados produzidos acerca destas teorias de como atingir o DHAA (ou de como ele estaria sendo violado); a menção a estas questões é apontada, por exemplo, por Walter Belik em 2020 através da produção *Estudo Sobre a Cadeia de Alimentos*, que busca justamente apontar de maneiras práticas estas perspectivas acerca da segurança alimentar não ser apenas o acesso ao alimento, mas sim ao alimento de qualidade, saudável e sustentável em todos os seus níveis. Trazendo para discussão a importante perspectiva de que mesmo que uma pessoa não esteja em situação de insegurança alimentar aguda e tenha acesso frequente à alimento, não quer dizer que esta não esteja tendo seu DHAA ferido através dos **desertos alimentares**¹⁰, causados por cadeias distributivas irregulares e que privilegiam certos grupos socioeconômicos.

A SAN - Segurança Alimentar e Nutricional - é elemento do cotidiano de todas as pessoas, independentemente do nível socioeconômico do qual façam parte. Entretanto, é na pobreza que a insegurança alimentar, especialmente para os famintos, se expressa como ausência de qualquer expectativa de viver. (ALBUQUERQUE, 2009, p.901)

De maneira geral, estes estudos buscam demonstrar a impossibilidade de se garantir um conceito pleno, conforme apontado pela legislação brasileira diante da existência dos tais desertos alimentares e da **monotonia alimentar**¹¹ causada por grandes corporações de produtos alimentícios. Assim, outro documento guia

¹⁰ Desertos alimentares são locais onde o acesso a alimentos in natura ou minimamente processados é escasso ou impossível, obrigando as pessoas a se locomoverem para outras regiões para obter esses itens, essenciais a uma alimentação saudável. (IDEC. **Alimentando Políticas Públicas: Desertos Alimentares**. 2019. Disponível em: <https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Desertos-Alimentares.pdf>.)

¹¹ A monotonia alimentar pode ser definida como o monopólio e predominância de 10 alimentos principais que compõem 45% do consumo alimentar da população brasileira, sendo estes: arroz, feijão, pão francês, carne bovina, frango, banana, leite, refrigerantes, cervejas e açúcar cristal. A produção de tais alimentos em larga escala tem grande impactos ambientais e, neste contexto, não pode ser considerada diversa e adequada, por conter produtos ultraprocessados em sua listagem. Tal conceito é explorado mais explicitamente a seguir na parte sobre o atual cenário brasileiro em alimentação. (BELIK, Walter. **Estudo sobre a Cadeia de Alimentos**. Instituto Ibirapitanga. 2020.)

relevante para a realização deste trabalho é o *Guia Alimentar para a População Brasileira*, publicado pelo Ministério da Saúde em 2006 e revisado em 2014, e que compreende, em suas diretrizes, estas conexões, sendo um documento de grande relevância internacional quando se trata de alimentação conectada com o DHAA, que define em sua página 8 a **alimentação adequada e saudável** como sendo um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve:

- estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia;
- acessível do ponto de vista físico e financeiro;
- harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e
- baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis.

Tendo postas as concepções teóricas que definem as obrigações do DHAA pelo Estado e compreendendo que sua efetivação plena depende de dimensões de cidadania, o debate se estende para tratar das faces que o problema toma quando trata da cultura e inserção social da alimentação. Assim, passamos a tratar da alimentação como parte essencial do *ser*, intrínseca a identidade de todo cidadão, conceito a ser melhor explorado na próxima sessão.

2.3. DIMENSÕES SOCIOCULTURAL E POLÍTICA DA ALIMENTAÇÃO

Ao tratar do conceito de alimentação saudável, é necessário definir o que isto significa socialmente e como a mesma se relaciona com a perspectiva de uma **alimentação sustentável**. Dentro de tal perspectiva, podem ser considerados como pontos centrais da alimentação sustentável dimensões como o consumo de produtos regionais, o acesso majoritário a alimentos in-natura ou minimamente processados, evitando o consumo de ultraprocessados, o respeito às culturas regionais de alimentação e cultura alimentar produzida, dentre outros. Tendo tal perspectiva, é possível associar a alimentação não apenas a um hábito nutricional de obtenção de combustível para o funcionamento humano, como também uma

ferramenta essencial para o cumprimento da cidadania plena à medida que reconhece a cultura, a regionalidade, a formação do ser social que se alimenta.

Para tal compreensão, o trabalho de Flávio Valente em *Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos* é essencial, à medida que aponta a realização plena da cidadania através da relação que se dá entre a abordagem social do ato de alimentar-se e a identidade sociocultural:

A questão da alimentação, da fome e da má nutrição não pode ser olhada exclusivamente em sua dimensão econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológica (estado nutricional). O ato de se alimentar e alimentar familiares e amigos é uma das atividades humanas que mais reflete a enorme riqueza do processo histórico de construção das relações sociais que se constituem no que podemos chamar de “humanidade”, com toda a sua diversidade, e que está intrinsecamente ligado à identidade cultural de cada povo ou grupo social. (VALENTE, 2002 apud 2003, p. 53)

Compreendendo o acesso à alimentação adequada (saudável e nutritiva) como um direito humano, é possível observar que não é possível combater a fome sem combater as desigualdades sociais e a pobreza. Desta forma, falar de acesso a alimentação é também falar de cidadania plena e saúde pública. Esta compreensão é tida por diversos autores que trabalham a alimentação no Brasil, sendo consenso que o entendimento do tema como sendo um direito, e não uma assistência benevolente do Estado, precisa estar presente em todos os níveis da formulação das políticas públicas de alimentação, desde seu planejamento até sua execução. Conforme aponta Albuquerque no artigo *A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza*:

Duas contribuições ficaram mais definidas ao longo desse processo: o reconhecimento do provimento dos direitos como obrigação do Estado e a inter-relação do direito humano à alimentação adequada com o conceito mais amplo de segurança alimentar, uma vez que sua realização não é somente relacionada ao provimento do alimento, mas a uma abrangência mais ampla que contempla outros direitos, especialmente quando se considera a assertiva de que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 897)

Alves e Jaime buscam evidenciar no artigo *A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança*

Alimentar e Nutricional a importância de incorporar uma visão intersetorial ao que se trata das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ponto de grande relevância ao nosso debate ao que muitas vezes o poder público não reconhece o suficiente a ligação intrínseca entre a alimentação e a saúde pública, no Brasil manifestada pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A não ligação entre alimentação e saúde pública dentro da falácia do livre mercado e da soberania do poder de escolha do consumidor em um estado liberal é problemática pois sabe-se que a insegurança alimentar em todos seus níveis leva a problemas de desenvolvimento da saúde humana e os desertos alimentares com exposição extrema a ultraprocessados e produtos alimentícios de alto índice calórico e baixo valor nutricional estão associados a maiores níveis de problemas de saúde como obesidade, diabetes, desnutrição e subnutrição, problemas cardiovasculares, dentre outros. A partir deste olhar, percebe-se a importância de uma regulamentação mais rigorosa dos parâmetros alimentares no Brasil para promover uma população mais saudável e um sistema público de saúde mais funcional.

A má nutrição, enquanto conceito abrangente, engloba tanto a desnutrição decorrente de carências nutricionais (energia, proteína e micronutrientes) como os quadros causados por uma ingestão excessiva ou desbalanceada de nutrientes, tais como a obesidade, dislipidemias e outras doenças crônicas. (...) No entanto, ter parâmetros individuais e populacionais da fome, da má alimentação, da desnutrição é fundamental para orientar a elaboração e implementação de políticas e programas públicos capazes de promover um desenvolvimento humano sustentável, que tenha como um dos eixos centrais a redução das desigualdades sociais e econômicas e a erradicação da fome. Para isto, esta mensuração tem que partir de uma nova conceituação que incorpore a dimensão da indivisibilidade dos direitos humanos e da visão de mundo das populações excluídas, e tenha como princípio e finalidade última a universalização da humanidade. (VALENTE, 2003, p.57)

Tendo isto posto, compreende-se que a realização plena do DHAA depende de diversas dimensões, como apontadas pela ABRANDH (P. 30-31, 2013), trata também da realização de uma alimentação com:

- Qualidade, diversificada, nutricionalmente adequada, sem agrotóxicos ou contaminantes e isentos de organismos geneticamente modificados – OGM;
- Acesso à informação cientificamente comprovada e respaldada sobre alimentação saudável e alimentos seguros e adequados;

- Regulamentação da propaganda e publicidade que promovem o consumo de alimentos não saudáveis;
- Respeito aos hábitos culturais diversos (com dimensões regional, racial, étnica) característica da origem de formação do nosso povo;
- Acesso aos recursos produtivos, de produzir adequada e soberanamente o seu próprio alimento e/ou de ter recursos (financeiros, físicos e materiais) para se alimentar de forma adequada e com dignidade;
- Possibilidade concreta de exigibilidade da realização de seus direitos;
- Promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros, como a demarcação de terras originárias;

Desta forma, são expostos os conceitos e preceitos que tangem o DHAA. A partir de tais concepções, é possível apontar as políticas públicas como um mecanismo eficiente e essencial de efetivação dos direitos humanos no Brasil. A seguir, busca-se apontar quais desafios se apresentam para que as mesmas cumpram seu papel de sanar as desigualdades sociais, tendo como objetivo principal acabar com a insegurança alimentar.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E SEUS DESAFIOS

Em Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos, Valente aponta colocações que são centrais para a fundamentação conceptual deste trabalho:

A alimentação humana se dá na interface dinâmica entre o alimento (natureza) e o corpo (natureza humana), mas somente se realiza integralmente quando os alimentos são transformados em gente, em cidadãos e cidadãs saudáveis. Por estas características, uma abordagem adequada ao tema exige a incorporação do quadro de referência dos Direitos Humanos, que permite um olhar holístico embasado nos princípios básicos de universalidade, equidade, indivisibilidade, inter-relação na realização, respeito à diversidade e não discriminação. (VALENTE, 2003, p.53)

Cabe ressaltar que a produção de Valente acontece dentro do contexto do primeiro governo Lula (2003-2006), que acabava de assumir compromissos importantes referentes ao combate à insegurança alimentar e à criação do Programa Fome Zero, onde o arcabouço legislativo para a efetivação do DHAA ainda se encontrava com pouca estruturação de seu texto base, estando em seus estágios iniciais. Ainda, aponta o compromisso Estatal de superar a fragmentação entre os programas estruturais e emergenciais para que a PNAN/PNSAN seja integradora e transversal.

Trazendo a discussão para o momento atual e considerando o cenário de pandemia de Covid-19, é possível observar que pouco se avançou na integração e transversalidade das políticas alimentares com outros setores de políticas, ainda mais quando se inclui a perspectiva do Auxílio Emergencial como um programa emergencial de sanar as desigualdades sociais, afirmação mais explorada durante a sessão de apresentação da pesquisa realizada com os dados recentes. Isto só reforça a necessidade dos debates sobre o DHAA se darem de maneira estrutural, visto que o assistencialismo é de caráter imediato e passageiro. São apontados pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH (p.98, 2013) como exemplos de **ações que indicam o compromisso do Estado com os Direitos Humanos:**

- Adoção de políticas econômicas, fiscais, ambientais ou de qualquer outra natureza que sejam coerentes com os direitos humanos e não adoção de quaisquer ações que possam violá-los;
- Garantia de que as ações de promoção de direitos humanos sejam coerentes com os seus fins;
- Mecanismos que garantam que a máquina do Estado funcione para todos, com prioridade para os mais vulnerabilizados. Para tanto, é fundamental que recursos sejam alocados de forma a reverter as desigualdades e fortalecer os programas públicos de forma equitativa;
- Consideração das especificidades de cada contexto e garantia de voz às vítimas de violações de DHAA por meio de canais de participação social legítimos, ativos e eficazes;

- Alocação de recursos adequados para programas que garantam a promoção, o respeito, a proteção e o provimento do DHAA, bem como a boa execução dos mesmos;
- Desenvolvimento de parcerias com a sociedade, facilitando que o Estado defina prioridades de acordo com as necessidades sociais, e coordenação de esforços com iniciativas de caráter não governamental.

Observa-se, portanto, que as políticas públicas são um mecanismo essencial para a efetivação da promoção dos direitos humanos de maneira integrativa e que considere todo o processo. Considerando o ciclo de uma política pública dentro da perspectiva de Direitos Humanos, deve ser considerado todo o seu processo, desde a elaboração dos seus preceitos, seus conceitos base, a definição do público-alvo e das ações adotadas, além do monitoramento e avaliação. Para os direitos humanos, a implementação de uma política pública em todo seu escopo é tão importante quanto o resultado. Isso implica questões estruturais para a superação de práticas estatais paternalistas e de cunho assistencial, que não promovam de fato a emancipação da população afetada pela necessidade de auxílio do Estado.

Um exemplo a ser levantado nesse sentido seria um cenário em que o Estado oferece alimentos ultraprocessados para uma população em situação de vulnerabilidade sem considerar suas implicações de saúde e culturais. Tal ação tem cunho paliativo e não é capaz de promover a soberania alimentar, e, portanto, apesar de acabar com a fome imediata, desrespeita o DHAA. Ações deste tipo são vistas em diversos momentos na elaboração de planos de políticas públicas *top-down*, muitas vezes de cunho autoritário e sem a participação popular em sua elaboração. Para as perspectivas do DHAA, os processos participativos de democracia e inclusão são parte essencial da compreensão das diferenças e demandas de cada grupo populacional para qual uma política alimentar se direciona. Neste sentido, Albuquerque também aponta que:

É fundamental revisar o desenho das políticas públicas com abordagens conservadoras, distanciadas dos princípios dos direitos humanos e que não reconhecem a família, nem o indivíduo, como sujeitos de direitos. Também será importante o planejamento de pesquisas capazes de avaliar o impacto que determinados programas sociais possam causar sobre a situação e a percepção da segurança alimentar em famílias que participam dos mesmos. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 902)

No cenário brasileiro, em que o DHAA se apresenta de maneira tão recente, diversos desafios podem ser apontados para que se possa observar um cenário de estabilidade do país fora do Mapa da Fome¹² de maneira efetiva. Ao passar pelos mecanismos da última década, duas problemáticas principais podem ser apontadas: o enfoque no combate à fome imediata e a segmentação de políticas públicas não integradas. É necessário mencionar que a crítica aqui realizada parte de um princípio construtivo, entendendo as especificidades dos momentos sociopolíticos vividos até então.

O Brasil ainda se encontra em um cenário de construção de políticas alimentares que buscam combater à fome, afirmação a ser melhor explorada ao longo do presente trabalho. Porém, para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, é preciso ter como centralidade as ações políticas de promoção à dignidade humana como um todo, visando acabar com todas as formas de desigualdades.

Dentro da problemática alimentar, se dialogam diversos setores e áreas técnicas da máquina estatal, o que requer a implementação de agendas integrativas e coletivas com objetivos comuns, tendo a intersetorialidade como fator fundante, o que requer compromissos federais, estaduais e municipais de diversos níveis. Sendo a alimentação um problema multidimensional, existe uma dualidade evidente no seu tratamento: primeiro, é necessário que os setores transversais evidentes cheguem em consenso sobre suas conceituações para as ações. Ou seja, os setores de saúde, seguridade social, participação pública, agrário, urbano, saneamento, entre outros, devem concordar acerca das definições técnicas e dos indicadores de monitoramento e de evolução utilizados para se medir a SAN dentro da base conceitual do DHAA, além de estabelecer metas e prazos conjuntos para sua implementação.

Segundo, é necessário que existam, constantemente, dados atualizados sobre os indicadores de DHAA, ou seja, pesquisas atualizadas de realização periódica sobre tais setores. Assim, os dados sobre níveis de obesidade, subnutrição, doenças causadas pela má alimentação (saúde), orçamentos familiares, transferência de renda e programas sociais (seguridade social),

¹² O mapa da fome é um mecanismo criado pela ONU em formato visual-gráfico de mapa-mundi que busca reunir todos os países onde mais de 5% da população se encontra em pobreza extrema e, por consequência, em insegurança alimentar grave.

demarcação de terras, fomento a agricultura familiar e reforma agrária (agrário), acesso à moradia adequada e não presença de desertos alimentares (urbano), acesso à água limpa e tratamento de esgoto, alimentos adequados e informação adequada (saneamento), entre outros, precisam estar coerentes e consonantes.

Para tal, é necessário que todos os setores do poder público e da sociedade estejam de acordo com a conceituação da segurança e soberania alimentar com base nos Direitos Humanos, o que exige uma governança pública comprometida com a superação das desigualdades socioeconômicas. Conforme exposto por Valente:

O estabelecimento de políticas públicas consequentes que possam levar à superação da fome e da desnutrição exige um esforço de integração e articulação de ações governamentais, e destas com as iniciativas da sociedade civil, partindo da re-pactuação política e técnica dos conceitos básicos de fome, desnutrição, pobreza e mesmo alimentação e nutrição como direitos humanos, e não só da redefinição das linhas de pobreza. Nenhum conceito é neutro. Todo conceito traz nele embutidas visões de mundo e, portanto, delimita as possibilidades de superação ou não dos problemas identificados. (VALENTE, 2003, p.58)

Tal transformação na governança pública também passa por desafios estruturais, a medida que é necessária a qualificação dos gestores públicos acerca do DHAA e como implementá-lo nas ações transversais. Tal desafio é estruturalmente apontado pela própria estrutura governamental desde o início do século, como aponta a CIAN de acordo com Alves e Jaime ainda em 2004:

A Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde (CIAN/CNS) e o Ministério da Saúde apontaram como desafios para a PNAN, no seu processo de revisão: qualificação da gestão das ações de alimentação e nutrição; fortalecimento das estratégias de implantação da nutrição na atenção básica e nos demais níveis de atenção à saúde; delineamento de ações destinadas a populações específicas (indígenas e outros povos e comunidades tradicionais); reconhecimento e valorização da cultura alimentar; ampliação da discussão relativa à temática de nutrição, ambiente, desenvolvimento e aproximação com as instâncias de controle social da saúde e da nutrição. (ALVES; JAIME, 2004, p.4334)

A própria PNAN traz em seu texto diretrizes que apoiam a formação de uma rede integrativa de atenção humanizada do SUS. A mesma menciona a Qualificação da Força de Trabalho e a Pesquisa, Inovação e Conhecimento como pontos essenciais para o seu atingimento pleno, sem se restringir unicamente à área da alimentação:

É comum relacionar as contribuições do SUS para a SAN apenas às ações coordenadas pela área técnica de alimentação e nutrição do

Ministério da Saúde, sobretudo a vigilância alimentar e nutricional, as ações de promoção da alimentação adequada e saudável e os programas de prevenção de carências nutricionais. No entanto, partindo da compreensão da interdependência entre saúde e SAN, todo o conjunto de ofertas do SUS para promoção e proteção da saúde, vigilância em saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação de agravos e doenças, contribuem para a SAN. (ALVES; JAIME, 2004, p.4335)

Leão ainda levanta alguns outros obstáculos e desafios para a realização dos direitos humanos no Brasil (p.93-96, 2013), como a desinformação sobre direitos e sobre a forma de exigí-los; a descrença da população nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos; a falta de informação sobre suas obrigações e sobre os DH; a oferta insuficiente de serviços e dificuldade de acesso às instituições públicas e tratamento inadequado; a articulação frágil entre as políticas de direitos humanos e SAN e incorporação insuficiente da abordagem de direitos humanos nos programas existentes; a falta de mecanismos eficazes de exigibilidade de direitos humanos e responsabilização de agentes que violam esses direitos; e a fraca participação e controle social para cobrança de direitos.

Da parte do poder público, ou seja, dos agentes portadores das obrigações dentro das instituições públicas, alguns obstáculos para a efetivação da aplicabilidade plena do DHAA nas políticas públicas tangem: a falta de informação sobre suas obrigações/responsabilidades e sobre a prática dos direitos humanos; a falta de garantia de acesso aos serviços e às instituições públicas, bem como falta de tratamento adequado para os que procuram esses serviços; a falta de planejamento, coerência e articulação entre as políticas de direitos humanos e a SAN, além da não incorporação da abordagem de direitos humanos nos programas existentes; e a falta de instrumentos eficazes de exigibilidade de direitos humanos e da responsabilização de agentes que violam esses direitos. (LEÃO; ABRANDH, p.103, 2013)

A partir de tais colocações, se reforça a necessidade de que exista um Estado capaz de promover uma governança de políticas públicas para efetivação do DHAA baseada nas pessoas, implementando mecanismos de monitoramento e *accountability* (responsabilização de violadores do DHAA), além de ofertar subsídios públicos para que setores que promovem a segurança e soberania alimentar possam se fortalecer de maneira intersetorial e integrada.

2.5. AS VIOLAÇÕES DO DHAA E OS MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE

Considerando as políticas públicas como mecanismos intersetoriais de efetivação da seguridade social, é obrigação do poder público em todas suas esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos níveis de governo federal, estadual e municipal (dos dois últimos através dos repasses orçamentários federais) implementar e realizar o DHAA de acordo com o previsto pela legislação brasileira e seus textos base. Ao ter como base suas atribuições distintas e autônomas em plena comunicação eficiente, é possível executar suas competências específicas na garantia da cidadania plena, exercício que exige planejamento articulado e conjunto. Para tal, é preciso contar com a dimensão da vontade Estatal de sanar o problema e a vontade política governamental para que este princípio seja cumprido como prioridade. Portanto, a realização plena do DHAA depende de muitos mecanismos e princípios.

Albuquerque define que pode se compreender como uma **violação dos direitos humanos** toda a situação/condição em que não haja cumprimento dos princípios de respeito à dignidade humana, ou seja, a não efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ainda, aponta que na ótica dos direitos humanos, o conceito de violação também está relacionado à falha do poder público, por meio de uma ação direta, em cumprir suas obrigações legais de respeitar, proteger, promover e prover os direitos. Além disso, existem também várias omissões realizadas pelo poder público que contribuem para a violação do DHAA (p. 898, 2009). Assim, podem ser apontadas como algumas **violações do DHAA** situações onde a população se encontra:

- em qualquer nível de insegurança alimentar e nutricional, agravante quando se trata da InSAN aguda (fome) e subnutrição e desnutrição;
- passando sede ou em dificuldade de acessar água limpa e saneamento básico de qualidade;
- perdendo sua cultura alimentar e/ou sem oportunidade para desenvolver hábitos alimentares saudáveis pela influência de práticas de marketing e/ou por insuficiência nas ações de promoção da alimentação saudável e de educação alimentar e nutricional;
- consumindo alimentos de má qualidade ou contaminados por falta ou insuficiência de controle do poder público sobre a utilização de agrotóxicos,

sobre a qualidade sanitária dos produtos colocados à venda, além da não rotulagem da presença de ingredientes transgênicos;

- sendo expulsas de suas terras ou tendo negado o acesso e usufruto a suas terras tradicionais, como no caso dos povos indígenas e comunidades quilombolas, por exemplo;
- desempregadas ou sendo submetidas a subemprego, trabalho equivalente ao trabalho escravo, baixa remuneração ou discriminação no nível de remuneração;
- sem acesso a ações essenciais para a promoção do DHAA, tais como: reforma agrária, demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas, qualificação profissional e microcrédito, que promovam a geração de renda e emprego, informação sobre a qualidade dos alimentos; acesso aos serviços e às ações de saúde; garantia da alimentação escolar de forma regular, entre outros;
- face à ação e/ou omissão dos portadores de obrigações para a garantia de direitos, assim como a inexistência, insuficiência ou dificuldade de acesso a mecanismos contra as violações, por meio dos quais a população pode recorrer para denunciar as violações, exigir os seus direitos e reparação da situação. (LEÃO; ABRANDH, p.67-68, 2013)

Algumas ações do **poder público** que se configuram também como violações do DHAA podem ser apontadas como:

- O desmonte do SUS, principal órgão responsável pela segurança dos alimentos, aplicação e monitoramento de políticas de cunho alimentar ou a ausência de fiscalização da segurança química/de higiene na produção e processamento de um alimento;
- O não reconhecimento das minorias sociais - como crianças, mulheres, povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pessoas negras, populações periféricas e ribeirinhas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, entre outros - como mais vulneráveis à violações do DHAA e como alvos principais das políticas públicas e ações de SAN, assim como o não reconhecimento da cultura alimentar de um povo ou o não respeito a mesma dentro de programas de transferência de renda e/ou alimentos que os expõe a insegurança nutricional e cultural;

- A liberação ou não fiscalização do uso excessivo de agrotóxicos e demais agroquímicos, somados ao incentivo de práticas de monocultivo que leva a perda de biodiversidade e diminuição da variedade de culturas alimentares;
- A má qualidade dos alimentos disponibilizados em programas de transferência de alimentos (como a distribuição de cestas básicas, por exemplo), como com produtos ultraprocessados e/ou demais alimentos pobres nutricionalmente em abundância;
- Quando as políticas de transferência de renda são temporárias e/ou insuficientes para garantir a emancipação do indivíduo da necessidade de provisão do Estado - diretamente relacionado com a falta de emprego;
- A falta ou não disponibilização de acesso à informação adequada para 1) capacitar o cidadão a participar dos conselhos consultivos e consultas públicas em relação a alimentação e 2) ser um consumidor consciente das suas escolhas alimentares;
- A falta de rotulagem adequada em alimentos nos supermercados e a interferência mercadista em estudos e conselhos relacionados à alimentação em detrimento do interesse privado acima do interesse público.

Tendo em vista os conceitos apresentados de configurações de violação do DHAA no âmbito das políticas públicas, podemos passar para a formação da importância dos mecanismos de verificação de tais infrações. A documentação sistemática, constante, periódica e atualizada das violações do DHAA contribui essencialmente para a análise das políticas públicas em andamento e são fase essencial do monitoramento das mesmas. Além disso, tais constatações são importantes para que haja um entendimento comum da sociedade acerca das diversas formas que o Direito Humano à alimentar-se adequadamente pode tomar. Esses diagnósticos de violações dependem essencialmente da disponibilização de dados estatísticos e de mecanismos públicos de verificação com embasamento técnico, além de ser necessário que:

- As entidades, comunidades ou grupos possuam conhecimentos básicos necessários para fazer a documentação preliminar das violações do Direito Humano à Alimentação Adequada e, caso não os tenham, saibam que podem recorrer a entidades da sociedade civil que atuam com direitos humanos e também ao Projeto Relatores Nacional de DHESCA;

- Os casos de violações documentados sejam encaminhados aos órgãos públicos locais e nacionais, incluindo os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos. Os casos devem ser encaminhados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU;
- As entidades que trabalham com documentação de violações ao DHAA promovam a formação de outras entidades da sociedade civil e de movimentos sociais para que estes também tenham autonomia para realizar o diagnóstico e a documentação. (LEÃO; ABRANDH, P.109, 2013)

Desta forma, para que seja possível realizar a constatação de uma violação do DHAA, é necessária a composição de uma rede de dados a partir de um levantamento detalhado com apoio técnico. No entanto, a participação pública consciente também é passo essencial para a efetivação desses levantamentos a partir da escuta ativa de membros de um grupo afetado específico, considerando que muitas vezes o poder público falha em constatar possíveis violações. Desta forma, caso a sociedade não tenha conscientização e nem local de fala, muitas violações tendem a passar despercebidas. A ABRANDH aponta como passos para a obtenção de aspectos e informações de avaliação da realidade de uma comunidade alvo de uma política pública onde pode haver uma violação do DHAA:

- 1) O levantamento de dados sócio-estatísticos de composição da comunidade, como número de moradores (número de mulheres, gestantes, nutrízes, crianças, idosos, homens...) e identificação das lideranças;
- 2) Identificação das condições de moradia, como a estrutura das casas (tipo de construção, número de moradores), acesso à luz, à água e ao saneamento e levantamento de dados sobre o acesso à terra/território, como se as famílias são donas de suas casas/terreno;
- 3) Dados de acesso à renda, como se as pessoas que compõem a família estão formalmente empregadas, quais são as fontes de renda, e o que a renda permite garantir (alimentos, medicamentos, transporte);
- 4) Levantamento acerca do acesso da comunidade a serviços e programas públicos, como acesso a posto de saúde, transporte público e escolas próximo, níveis de atendimento e qualidade dos serviços de saúde, assistência social, alimentação escolar e transporte;

- 5) Dados acerca da capacidade de organização política e de mobilização para a exigibilidade de direitos dentro da comunidade, como associações de moradores ou produtores, organizações mobilizadas de sociedade civil, nível de conhecimento sobre seus direitos e mecanismos de exigibilidade, participação em conselhos participativos de políticas públicas e direitos humanos e apoio de entidades de DH;
- 6) Levantamento de dados específicos sobre a SAN, como através de perguntas do tipo: As famílias conseguem produzir e/ou comprar alimentos para todos os seus componentes?; Os alimentos são adequados à sua cultura?; O dinheiro para comprar alimentos acabou antes que a família recebesse nova renda para comprar outros alimentos?; Alguém da família já sentiu medo de passar fome?; Qual a porcentagem de crianças e mulheres em idade reprodutiva que apresentam diferentes formas de má nutrição (desnutrição, anemia nutricional, deficiências de micronutrientes, sobrepeso, etc)?; Qual a mortalidade infantil, entre outras informações relevantes sobre a saúde, relacionadas à alimentação inadequada? (LEÃO; ABRANDH, p. 109-110, 2013)

Portanto, percebe-se que a capacidade de perceber e trabalhar as violações do DHAA, cotidianas em um cenário de violações históricas de direitos humanos em estados neoliberais, passa também pela capacidade da população de reconhecer quais são seus DH e quais suas dimensões, se apropriando da linguagem e dos mecanismos de políticas públicas, como os conselhos e demais ferramentas. Além disso, fala-se também da capacidade de **exigibilidade**, nome dado ao ato de exigir a realização dos seus direitos. A ABRANDH define a exigibilidade como:

a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou judiciais, para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. (LEÃO; ABRANDH, 2013, p.70)

Os mecanismos de exigibilidade do DHAA se encontram em diversas esferas, podendo ser de cunho político, administrativos ou judiciais, podendo ser apontados como instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos:

- **Os Conselhos de Políticas Públicas**, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada – CONSEA Nacional;
- **Os Conselhos de Direitos Humanos**, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada;
- **As Entidades e instrumentos da sociedade civil**, como o Projeto Relatores Nacionais em DHESCA, a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Terra, ao Território e à Alimentação, as Organizações e redes da sociedade civil e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN);
- **As Instituições e instrumentos públicos**, como o Ministério Público e a Defensoria Pública;
- **Os Instrumentos de exigibilidade disponíveis no âmbito do Poder Legislativo**, como a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM); e
- **Alguns outros instrumentos legais**, como o Direito de Petição e as Ações Cíveis Públicas. (LEÃO; ABRANDH, P.79-89, 2013)

Assim, conclui-se a presente sessão teórica do trabalho buscando contribuir com a sumarização de um arcabouço teórico para que a percepção do DHAA esteja intrínseca a todos os setores de política pública, compreendendo que não apenas face ao cenário de fome ou insegurança alimentar aguda se encontra o direito à alimentação violado, mas em todo cenário em que se constrói predominância de interesses que não sejam aqueles de promoção da dignidade humana plena, permitindo passar para um debate mais aprofundado acerca da realidade das políticas alimentares no Brasil nos anos recentes. Os autores aqui mencionados, com destaque especial aos estudos de fortalecimento da SAN realizados pela ABRANDH, são essenciais para a compreensão do DHAA em sua totalidade, além de terem contribuições práticas na implementação deste direito no Brasil, compondo alguns dos conselhos e plenárias técnicas de fomento a PNAN/PNSAN e suas ações adjacentes.

3. METODOLOGIA

A partir das reflexões feitas na parte de conceituação teórica do presente trabalho, relativas aos conceitos do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sua apresentação na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e a forma como este se apresenta no texto das políticas públicas relacionadas à alimentação, é possível focar-se mais especificamente no texto de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e seus mecanismos de implementação adjacentes e buscar debater como tais conceituações do DHAA se concretizam em contraste com o texto dentro de sua implementação diante do atual cenário de insegurança alimentar no Brasil e apresentar debates capazes de dialogar para um fortalecimento da soberania alimentar no país.

Para isso, passa primeiramente por um momento de revisão bibliográfica e documental, em que são levantados os principais conceitos tangentes e transversais ao cumprimento pleno do Direito Humano à Alimentação Adequada. Aqui, compreende-se por pesquisa bibliográfica a definição apresentada por Lakatos e Marconi onde:

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações. (2013, p. 158)

Seguindo os passos apontados pelos mesmos autores (2013, p.44), partiu-se da escolha do tema, foi elaborado um plano de trabalho, seguido da identificação, localização, compilação e fichamento de trabalhos anteriormente produzidos no tema e suas transversalidades. A partir de tal processo, foram analisados e interpretados os conceitos para a elaboração da redação base teórica deste trabalho. Em seguida, foi realizada a pesquisa documental, caracterizada pelos autores como:

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. (...) Utilizando essas três variáveis - fontes escritas ou não; fontes

primárias ou secundárias; contemporâneas ou retrospectivas (...).
(2013, p.174-175)

Na mesma, foram analisados os textos base das políticas sócio-alimentares em vigor no Brasil, seguido de estudos recentes realizados acerca do estado da SAN no país. Em tal processo, cruzou-se também por dados quantitativos à medida que são apresentadas estatísticas que corroboram com as observações feitas sobre o momento recente do DHAA.

Deste modo, é necessário também passar pela análise de conceituações e publicações recentes, tendo em vista o caráter mutável que a cultura alimentar se demonstra. Assim, explora as dimensões que o Estado brasileiro é e/ou deve ser capaz de pôr em prática a medida que se desenvolve. Quanto a pesquisa documental, além do texto base da PNAN, portanto, são revisadas também as publicações do Estado em relação ao Guia Alimentar para a População Brasileira e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346/2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Em seguida, apresenta os dados mais recentes referentes aos níveis de segurança alimentar no Brasil e sobre o atual estado de mecanismos de SAN no Brasil, como dados atuais sobre as modificações na cultura alimentar, o estado de funcionamento de alguns programas e mecanismos - como o CONSEA - e as implicações que tais informações apresentam para uma fundamentação essencialmente capaz de dialogar com uma análise de políticas públicas em alimentação a partir do olhar dos Direitos Humanos.

Finalmente, o presente trabalho apresenta um esforço inicial de debate da importância da dimensão dos direitos humanos como concepção central na execução de toda e qualquer política e ação de cunho social quando se trata de alimentação, sendo necessário prosseguir explorando os demais desdobramentos e temas adjacentes ao DHAA e as políticas públicas em futuros trabalhos. Tal esforço é necessário para garantir a responsabilização do Estado brasileiro como principal ator que deve cumprir o papel previsto de garantia da dignidade humana alimentar na implementação de suas políticas de promoção à segurança e à soberania alimentar. Em seguida, busca contribuir para que se construa um enfoque sobre a alimentação que promova a emancipação da população brasileira da assistência do Estado para a autonomia alimentar, além de debater sobre a importância dos mecanismos de responsabilização e monitoramento neste momento.

4. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

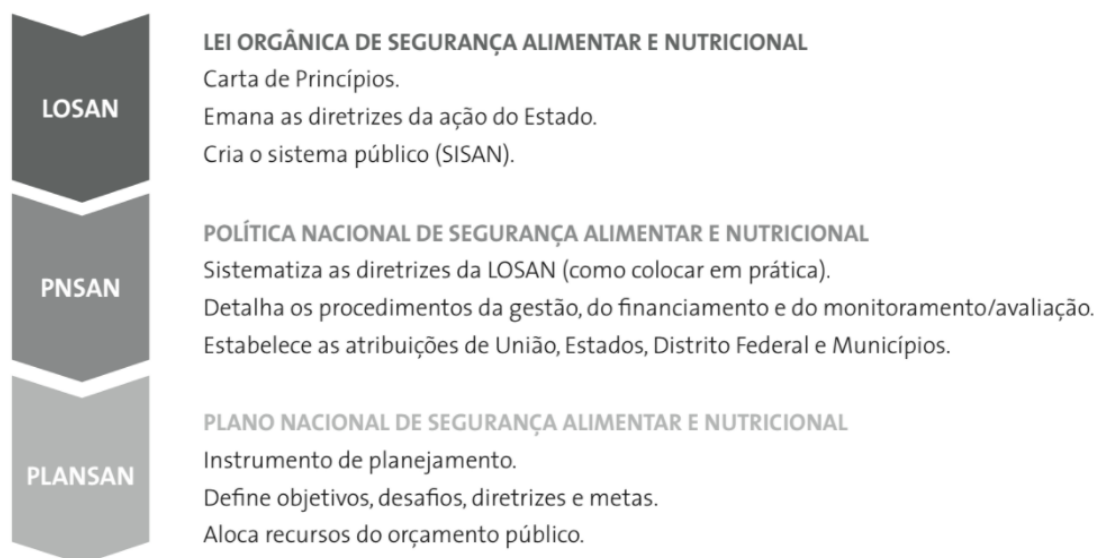
Nessa sessão, serão apresentados mais profundamente os textos da LOSAN, da PNAN e da PNSAN/PLANSAN em busca pelos pontos onde o DHAA é mencionado ou explicitado. Com a constatação de tais colocações, segue para para uma apresentação de diversos estudos e pesquisas conduzidas a partir de 2018 demonstrando como as violações do DHAA têm ocorrido desde então, agravadas diante da pandemia de Covid-19 a partir de 2020. Ainda, discorre sobre o CONSEA e sua extinção em 2019. A pesquisa tem por objetivo realizar essa discussão à medida que demonstra a estruturação coerente da legislação brasileira em SAN e políticas públicas que dialogam com o DHAA como uma colocação de política de Estado coerente, em contrapartida com as políticas governamentais de desmonte das mesmas que andam na direção oposta da efetivação do DHAA, conforme demonstram os dados estatísticos.

4.1. A LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (LOSAN)

A partir das conceituações apresentadas na Constituição Federal e no texto da LOSAN, o DHAA começa a ocupar um espaço essencial na condução das políticas de alimentação, reconhecendo diversos sistemas públicos necessários para que os compromissos de respeitar, proteger, promover e prover sejam cumpridos. Nestas implementações, a criação da PNAN em atribuição ao SUS e da do SISAN e da PNSAN através da LOSAN apresentam a base fundamental para a compreensão da maneira como as políticas e ações do poder público em alimentação vão ser conduzidas.

Ao SUS, fica atribuída a obrigação de assegurar o direito à saúde, e dentro deste e da PNAN, também é atribuída ao SNVS a obrigação de assegurar a sanidade dos alimentos. Ao SISAN especificamente, fica atribuída a obrigação de assegurar o DHAA.

Figura 3 - Etapas de estabelecimento da LOSAN



Fonte: LEÃO; ABRANDH, P.159, 2013

Conforme demonstrado na figura acima, de modo geral a implementação da LOSAN pode ser vista através de três passos: o estabelecimento dos seus princípios e diretrizes (texto base), estabelecimento da política guiando as ações a serem conduzidas, e finalmente o estabelecimento do plano de como esta será implementada, com suas metas e mecanismos.

4.2. A POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PNAN)

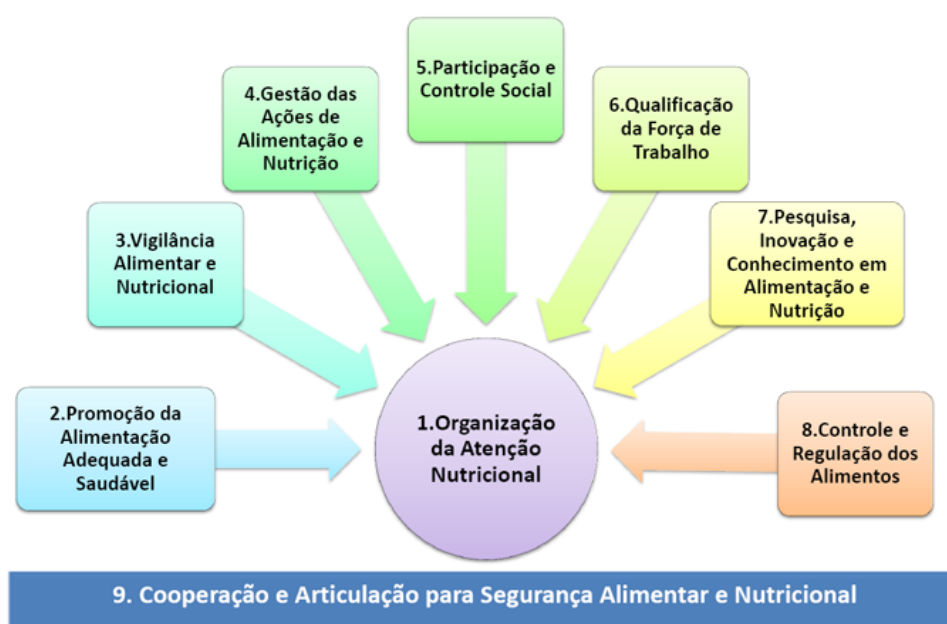
A alimentação é vista como um Direito Humano constitucional de caráter inerente à vida, tal qual a saúde, e está prevista dentro da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, a PNAN é instituída em 1999 como sendo de responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), assim como também cabe ao MS a formulação das políticas públicas associadas à alimentação e à nutrição.

O último texto editado da PNAN foi atualizado em 2013 e está disponível para conhecimento público no Site do Ministério da Saúde dentro da subcategoria do Portal da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), assim como suas Diretrizes, Ações Estratégicas de Implementação, Orçamento e Financiamento e o mais recente Relatório de gestão da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, intitulado “Resumo de Atividades 2020”.

Em suas diretrizes, a PNAN reconhece a necessidade do Estado integrar esforços em diversos meios para a realização de políticas públicas realmente

capazes de cumprir com sua proposição de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Assim, o texto da mesma reconhece a necessidade de organizar a atenção nutricional a partir de frentes diversas que incluem a promoção, o monitoramento, a regulação, a pesquisa e inovação em alimentação em conjunto com a qualificação da mão de obra associada a participação e controle social para uma gestão efetiva, desta forma reconhecendo o caráter social que se atribui a face de saúde do ato de alimentar-se de maneira integrada, conforme demonstra infográfico disponibilizado no próprio site do MS sobre a PNAN:

Figura 4 - Diretrizes da PNAN



Fonte: Ministério da Saúde. Acesso em 25 fevereiro de 2022.

Desta forma, são levantadas cinco Ações Estratégicas de implementação da PNAN: A Vigilância Alimentar e Nutricional; a Promoção da Saúde e da Alimentação Adequada e Saudável; a Prevenção e Controle de Agravos Nutricionais; o Programa Bolsa Família; e a Pesquisa, Inovação e Conhecimento.

As primeiras três ações mencionadas têm cunho mais voltado para a dimensão do controle e regulação da qualidade alimentar proporcionada. A adesão ao Programa Bolsa Família, quarta ação, como parte da PNAN trata da principal fonte de transferência de renda para o combate à pobreza e, por consequência, maior acesso à segurança alimentar. E a quinta ação é voltada para o fomento do conhecimento científico atualizado para garantir que a PNAN siga se adequando às

formas de evolução do quadro alimentar brasileiro e suas mudanças e variações.

Dentro da Vigilância Alimentar e Nutricional se encontra o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), as diretrizes de parâmetros para avaliação nutricional da população a partir de inquéritos públicos e também informações sobre a destinação de recursos financeiros para a frente. A frente tem como um dos seus fatores determinantes de efetividade a realização de avaliações contínuas de SAN na população em todas as fases da vida. O SISVAN, nessa perspectiva, é inserido dentro também do Programa Bolsa Família e em toda a rede de atenção primária do SUS, considerando as avaliações antropométricas como parte essencial da análise de efetividade das políticas de seguridade social, necessitando que o poder público fomente a VAN através da disponibilidade de equipamentos e recursos tecnológicos, além da qualificação profissional no campo. A implementação do SISVAN é apoiada pelas seguintes portarias específicas: Portaria Nº 1.056, 2016; Portaria Nº 2.715, 2011; Portaria nº 3.462, 2010; e Portaria nº 2.246, 2004.

A frente de Promoção da Saúde e da Alimentação Adequada e Saudável atua na formulação de materiais científicos e educativos, como a promoção a educação popular acerca da alimentação e nutrição adequadas, produção de guias alimentares, estratégias de alimentação adequada e definição de estratégias através do Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS). Tais estratégias podem se materializar como programas, políticas, ações e intervenções diante da condição de consideração da participação popular e dos determinantes sociais que levam um grupo populacional a estar em situação de vulnerabilidade. A PAAS atua dentro da PNAN e da PNPS de maneira intersetorial com enfoque na atual estadual e municipal e se trata de uma frente de cuidado paliativo à medida que busca reduzir a prevalência de doenças crônicas não transmissíveis e promover o DHAA a longo prazo. Ao que tange o cumprimento do texto base do DHAA, é a frente de atuação com maior consideração as dimensões socioculturais da alimentação, tendo a autonomia e a saúde efetiva do cidadão como ponto importante de diretriz.

A frente de Prevenção e Controle de Agravos Nutricionais trata mais especificamente das questões nutritivas de modo “isolado” à medida que aponta questões de desnutrição, subnutrição e deficiências nutricionais isoladas (como vitaminas e aminoácidos essenciais). Sua atuação considera as prevalências

crônicas da desnutrição, tendo enfoques específicos, além de reconhecer as mudanças no quadro nutricional brasileiro a partir da incorporação dos alimentos ultraprocessados¹³ na dieta, densos caloricamente porém pobres em nutrientes. Além disso, a frente é importante para o reconhecimento das diferentes necessidades alimentares que podem surgir, como restrições ou necessidades patológicas de suplementações, intolerâncias, transtornos e alergias alimentares, entre outros. É uma frente de atuação próxima à atenção primária do SUS.

Todas as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) devem passar pelo acompanhamento do SUS de todos os seus membros periodicamente, além das demais frentes de atuação estratégica do PNAN. Todas as ações de SAN dentro da PNAN devem ser financiadas pela gestão federal através do Financiamento das Ações de Alimentação e Nutrição (FAN), parte do recurso base do SUS, e executadas pelas esferas estaduais e municipais. Essencialmente, todos os estados brasileiros recebem o FAN e municípios com mais de 150 mil habitantes o recebem como repasse específico também quando há disponibilidade do recurso suficiente pela frente.

A PNAN reconhece em seu texto introdutório a importância da inclusão das perspectivas do DHAA na legislação brasileira e também reconhece a prevalência das violações do mesmo dentro das populações mais vulneráveis, como é o caso das populações indígenas e quilombolas, principalmente, com atenção necessária para os recortes geográficos, de gênero e etários - dados que muitas crianças se encontram em InSAN. Em sua página 17 do texto de 2013, reconhece os avanços na diminuição dos níveis de insegurança alimentar à medida que aumentam os níveis de escolaridade materna, renda familiar, acesso ao saneamento básico e aos serviços da rede de atenção básica do SUS.

¹³ Alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento. Durante as páginas 41 a 46 o Guia Alimentar apresenta os diversos malefícios à saúde, cultura e meio ambiente que o consumo de ultraprocessados em excesso traz. (Brasil; Ministério da Saúde. **Guia Alimentar Para a População Brasileira**. 2ª Ed. Brasília - DF. 2014. p.41)

À medida que têm o DHAA e os princípios diretores do SUS (universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização e hierarquização e participação popular) como suas bases principais, a PNAN é de extrema importância para o avanço da SAN no país. Além disso, reconhece como princípios a alimentação como elemento de humanização das práticas de saúde; o respeito à diversidade e à cultura alimentar; o fortalecimento da autonomia dos indivíduos; a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição; e a segurança alimentar e nutricional com soberania.

Quanto ao processo de acompanhamento e avaliação da PNAN, seu texto base prevê a avaliação do cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo País nesse contexto, como de iniciativas internacionais tal qual as Nações Unidas, representadas por agências como a FAO, a OMS, o Unicef, o Alto Comissariado de Direitos Humanos – que destinam-se a incorporar, na agenda dos governos, concepções, objetivos, metas e estratégias de alimentação e nutrição. (p.41-42, 2013) Assim, a própria política reconhece em seu escopo a importância da cobrança interna e externa de setores diversos para o cumprimento pleno de implementação do DHAA.

Como direcionamento prático, a PNAN prevê sua interação intrínseca com a PNSAN e demais políticas e programas de seguridade econômica e social, apontando como a articulação do SUS e da SISAN é benéfica para a concepção da Rede completa de Atenção a SAN a partir de seus determinantes sociais. Portanto, suas ações devem direcionar, entre outros (p.53-54):

- a melhoria nutricional e de saúde das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda;
- a interlocução com o setor de produção e distribuição de alimentos, visando acabar com os desertos alimentares e a monotonia alimentar;
- a importância da promoção a SAN dentro de espaços públicos institucionais como escolas, creches, presídios, albergues, locais de trabalho, hospitais, restaurantes comunitários, entre outros;
- a articulação com a vigilância sanitária para a regulação da qualidade dos alimentos processados;
- o apoio à produção de alimentos advindos da agricultura familiar, dos assentamentos da reforma agrária e de comunidades tradicionais, integradas à dinâmica da produção de alimentos do país.

A existência da PNAN e sua perspectiva como parte da atenção primária do SUS é parte consistente e de estrutura sólida para a implementação do SAN dentro da concepção de que o acesso à saúde e a alimentação são intrínsecos e indivisíveis. Portanto, sua existência demonstra uma atenção robusta aos preceitos impostos pelo DHAA.

4.3. A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN), O PLANO NACIONAL DE SAN (PLANSAN) E A CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SAN (CAISAN)

A PNSAN, como visto até então, sistematiza as diretrizes da LOSAN e as coloca em prática através do PLANSAN, que conta com os objetivos, diretrizes, metas, desafios e direcionamentos de recursos procedimentados na PNSAN. Em seu texto base, o PLANSAN explicita quais são as responsabilidades de cada um dos órgãos e entidades do poder público para a consolidação da SAN. O PLANSAN apresenta um escopo de implementação que analisa o cenário atual e levanta os atuais desafios para a SAN e aponta as dimensões de análise relacionadas, estabelece metas e processos-chave, atribui o órgão e programa responsável por sanar o problema e quais indicadores de produto/processo devem ser utilizados para o monitoramento do avanço dos desafios.

Sua primeira edição é publicada pela CAISAN e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário em 2017 e é revisada em 2018 (2ª edição), tratando dos anos de 2016-2019, ou seja, quatro anos de vigência. Seus desafios apontados eram:

1. Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
2. Combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural;
3. Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica;

4. Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável;
5. Promover e proteger a Alimentação Adequada e Saudável da População Brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias;
6. Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação;
7. Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural;
8. Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social;
9. Apoio às iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional.

O monitoramento da PNSAN/PLANSAN também passa por indicadores instrumentais relativos ao DHAA, estabelecendo metodologias e recursos de verificação da progressão da política e seus objetivos e metas, e, por consequência, da progressão do estado de SAN. O sistema de monitoramento da PLANSAN preserva a participação social, transparência de dados, equidade, publicidade/divulgação e facilidade de acesso às informações como princípios que guiam o processo integrativo, o que demonstra a dimensão da participação popular informada como algo que o próprio texto legislativo brasileiro considera como essencial para o atingimento da segurança e soberania alimentar levando em consideração as populações mais vulneráveis não apenas como agentes que precisam da aplicação de uma política pública, mas também como agentes transformadores, capazes de participar de seu processo a medida que entendem as dimensões do DHAA. É na dimensão de produção e transparência de dados públicos sobre SAN que entra o papel da CAISAN e seu comitê técnico permanente.

A CAISAN, junto com o CONSEA, é ponto essencial de implementação do SISAN e presta todo o apoio técnico necessário para a implementação de planos de gestão efetivos nos municípios e estados. Com o decreto de reestruturação da Câmara, promovido pela Lei nº 13.844/2019, a CAISAN ficou inativa de janeiro de 2019 até junho de 2021, tendo retornado recentemente a suas atividades

reestruturadas através do Decreto nº10.713 e agora é presidida pelo Ministério da Cidadania e com participação de outros oito ministérios (nove, no total): Relações Exteriores, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação, Desenvolvimento Regional e da Mulher, Família e Direitos Humanos, assim como a chefia da Secretaria do Governo da Presidência.

Até o momento de escrita da atual pesquisa, ainda não foi publicada a edição que deveria ser referente a terceira edição do PLANSAN dos anos 2020-2023, portanto não existindo uma revisão do atual estado de implementação da PNSAN e suas dimensões face aos desafios. A estruturação do PLANSAN é passo essencial para a efetivação de políticas públicas em alimentação à medida que apresenta um plano estruturado e coerente, capaz de lidar com as dimensões do DHAA e que considera a ciência sócio-alimentar como base, portanto a não existência de um plano face os desafios do cenário atual, a serem mais explorados no tópico a seguir, representa um cenário no mínimo infortúnio para o DHAA no Brasil.

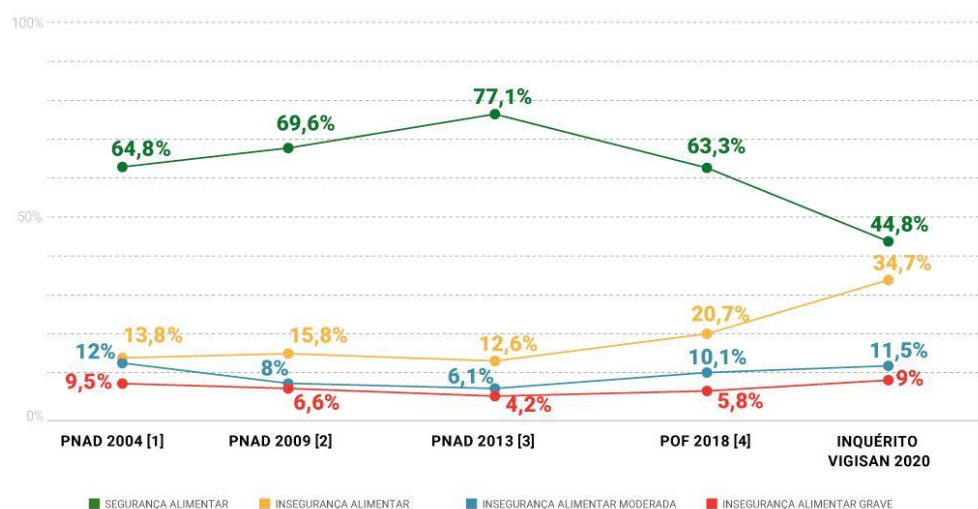
4.4. O ATUAL CENÁRIO (2018-2021): VIOLAÇÕES DO DHAA E DESMONTE DE POLÍTICAS DE SAN

O Brasil retorna ao Mapa da Fome da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação da Agricultura) em 2018, 4 anos após sua saída em 2014, com 36,7% da população vivenciando algum grau de insegurança alimentar. O próprio Guia Alimentar para a População Brasileira, em sua versão de 2014, já apontava essa tendência à medida que reconhece que:

estão perdendo força sistemas alimentares centrados na agricultura familiar, em técnicas tradicionais e eficazes de cultivo e manejo do solo, no uso intenso de mão de obra, no cultivo consorciado de vários alimentos combinado à criação de animais, no processamento mínimo dos alimentos realizado pelos próprios agricultores ou por indústrias locais e em uma rede de distribuição de grande capilaridade integrada por mercados, feiras e pequenos comerciantes. No lugar, surgem sistemas alimentares que operam baseados em monoculturas que fornecem matérias-primas para a produção de alimentos ultraprocessados ou para rações usadas na criação intensiva de animais. (Brasil, 2014, p.19)

De acordo com dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, pesquisa da Rede Penssan¹⁴ com a ONU¹⁵, cerca de 55,2% (116,8 milhões) da população brasileira em 2020 convivia com algum grau de insegurança alimentar - cenário onde diversas pessoas apresentaram uma maior situação de insegurança financeira associada à inflação econômica de alta de preço nos alimentos, não conseguindo mais colocar comida na mesa. Assim, face à pandemia de coronavírus, 9% da população brasileira enfrenta a fome, porcentagem correspondente a cerca de 19 milhões de cidadãos. Assim, entre 2018 e 2020, houve um aumento de 54% nos índices de fome no Brasil, tendência indissociável ao período de crise econômica e política do país.

Figura 5 - Gráfico: Índices de aumento da insegurança alimentar no Brasil a partir das pesquisas de orçamento familiar entre 2004-2020



Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Gráfico onde a linha amarela representa a insegurança alimentar; a azul a insegurança alimentar moderada; e a vermelha representa a fome. Fonte: Rede Penssan, 2021.

¹⁴ A Rede Penssan (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar) teve início em 2014 a partir da necessidade apontada no seminário de 2012 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério das Relações Exteriores (MRE) de existir uma rede de pesquisadores articulados em SAN. O objetivo desta é propor formas e instrumentos de integração de pesquisadores (as) desse campo temático, com vistas a estimular o intercâmbio entre eles e interagir com as agências de fomento e outras instituições públicas relacionadas com a SAN. (Rede Penssan. Histórico. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/historico/>.)

¹⁵ Rede Penssan. **VIGISAN: Olhe Para a Fome - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em 02 de março de 2022

Ainda recentemente, diversos programas sociais de proteção social e alimentar se viram em processo de desmonte crescente, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o programa público de compras da agricultura familiar para estoques reguladores de alimentos (CONAB), programa de reforma agrária, Secretaria da Agricultura Familiar, que foram descontinuados; Iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PROFAF) sofreram cortes orçamentários, assim como o Bolsa Família. Todos estes são programas associados a políticas públicas de combate à fome e, portanto, associados à aplicabilidade plena do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Através da apresentação dos dados estatísticos realizados dentro de inquéritos e pesquisas orçamentárias associadas aos cortes de programas sociais referentes ao acesso a alimentos, se torna inegável o cenário de violação do DHAA no Brasil e a dificuldade de implementação de políticas públicas que promovam a segurança alimentar no curto prazo. Tal demonstração reforça a prerrogativa anteriormente mencionada de que mudanças estruturais são necessárias na maneira como os sistemas alimentares são conduzidos a fim de que se possa observar uma efetividade plena das políticas públicas em alimentação, ainda mais face um cenário de instabilidade econômica e política tangente, onde outras pautas - como a saúde imediata de combate ao Covid-19 - ocupam maior visibilidade estatal.

Da mesma forma que se enxerga a predominância da insegurança alimentar em termos de fome, se enxerga também uma outra face do mesmo problema: a obesidade e o sobrepeso. Em 2019, cerca de 25,9% da população se encontrava em obesidade e 61,7% em sobrepeso, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde do IBGE do mesmo ano. Por consequência do aumento do consumo de ultraprocessados, aumenta a predominância de doenças crônicas também, como é o caso de cânceres, diabetes, hipertensão, problemas cardiovasculares, problemas respiratórios como asma, entre outros.

Tais cenários podem ser levantados como “pandemias invisíveis”, ou seja, problemas de saúde física e mental que levam a uma sobrecarga do SUS - mesmo órgão responsável pela implementação da PNAN. Assim, o investimento em políticas públicas em alimentação que de fato cumpram com o princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada colaboram concomitantemente para uma redução

da sobrecarga dos serviços de pós-atendimento do SUS à medida que diminui a exposição a doenças crônicas.

O Informe da FIAN Brasil em parceria com o FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional *DHANA 2019: Autoritarismo, negação de direitos e fome*, que trata sobre as violações ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas na atualidade brasileira, aponta a tendência do Brasil em direção a um cenário de Austeridade fiscal e desmonte de políticas públicas (p.10, 2019)

A partir de 2016 se intensificam medidas estruturais de austeridade fiscal, constitucionalizadas por meio da Emenda Constitucional 95. Conhecida como “PEC do Teto de Gastos”, ela prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. A tendência é de desaparecimento de algumas das mais estratégicas políticas voltadas para a garantia do Dhana. A Medida Provisória (MP) 870/2019, que propôs uma nova estrutura para o governo federal, publicada em 1º de janeiro, foi um golpe final sobre a institucionalidade da agricultura familiar. Com ela, o MDA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foram deslocados para o Mapa, ficando sob o controle da ministra Tereza Cristina, ex-presidenta da FPA. Desde 2017, o que sobrou da estrutura do MDA vem sendo descaracterizado. Foram suprimidas áreas específicas dedicadas à implementação de políticas inclusivas, e exoneradas as pessoas que coordenavam as políticas, especialmente as que tinham relações de maior proximidade com os movimentos sociais do campo. (FIAN Brasil, 2019, p.11)

Em 2020, Walter Belik, em parceria com o Instituto Ibirapitanga, produziram o *‘Estudo sobre a Cadeia de Alimentos’* e seu documento sumarizado *‘Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições’*. O estudo conduzido apresentou dez considerações finais que podem ser levantadas acerca do estado atual da alimentação no Brasil e as mudanças que os sistemas alimentares passaram nos últimos anos. Primeiramente, é constatado que as despesas com alimentação das famílias mais ricas é 165,5% maior do que a renda total das famílias mais pobres, gasto orçamentário correspondente a 26% da renda total das famílias mais pobres e apenas 5% da renda total das famílias mais ricas. Assim, se constata um padrão de concentração de renda e desigualdade onde se reforça a necessidade de programas de transferência de renda em um cenário onde alimentar-se corresponde a mais de $\frac{1}{4}$ da renda mensal total das famílias em situação de insegurança econômica. (p.5)

Ainda, é constatada de modo geral em todos os grupos socioeconômicos da

população brasileira uma tendência a monotonia dos padrões dietéticos que se confirma em todas as regiões do país. Em termos de padrão de consumo, 10 produtos concentram mais de 45% do consumo alimentar, são eles (em ordem decrescente): arroz, feijão, pão francês, carne bovina, frango, banana, leite, refrigerantes, cervejas e, por último, açúcar refinado. Uma variação que se demonstra, no entanto, é o aumento do consumo de carne à medida que há um aumento da renda familiar. Tal padronização das dietas, incluindo produtos ultraprocessados é, por si só, uma constatação que viola o DHAA de modo geral, à medida que não se demonstra um ambiente de consumo e produção que represente a biodiversidade alimentar produzida no Brasil. De acordo com o próprio relatório:

A monotonia alimentar é o oposto do que é considerada uma alimentação adequada e saudável. É a variedade na composição de alimentos no prato que possibilita o consumo de nutrientes de forma abrangente e diversificada. Essa monotonia da dieta brasileira demonstra o desconhecimento da população e a falta de cumprimento de políticas públicas que reconheçam a importância da preservação e do fomento da nossa biodiversidade. (BELIK, 2020, p.9)

Ainda tratando dos padrões de consumo, observa-se que o ato de comer fora do seu domicílio tem diferentes implicações para as populações mais ricas e as mais pobres. Enquanto as famílias de maior renda muitas vezes comem em restaurantes por prazer ou questões de status social, o ato de alimentar-se fora de casa para as famílias de menor renda representa justamente a necessidade de fazer uso de programas de assistência social, como o vale-refeição e a disposição de refeições coletivas como o PNAE para as crianças. Estima-se que atualmente a alimentação escolar beneficia mais de 40,3 milhões de crianças e jovens, demonstrando a importância do programa face um cenário onde as juventudes são uma população ainda mais vulnerável e mais suscetível a violações do DHAA: os dados mais recentes até a publicação do estudo apontam um cenário onde a InSAN atinge 51% das crianças entre 0 a 4 anos no Brasil. Sendo essas refeições servidas no ambiente escolar, durante a pandemia de Covid-19 com o fechamento das escolas muitas se viram em insegurança alimentar maior ainda, não podendo acessar plenamente o cardápio disposto pelo programa.

Finalmente, a tendência de mudança do padrão alimentar para uma dependência cada vez maior de produtos ultraprocessados é confirmada, re-aproximando o país de um cenário perigoso de violação do DHAA, onde as

violações não são necessariamente reconhecidas por não se observar a fome. Se observam crescentes cenários paradigmáticos em que parte da população se encontra em sobrepeso e subnutrida ao mesmo tempo, tornando os mecanismos de avaliação e mensuração ainda mais complexos.

Belik aponta que existe um déficit de informações estatísticas específicas e atualizadas sobre o sistema alimentar brasileiro considerando toda a cadeia de complexidade do processo produtivo no país.

É grande a necessidade de serem desenvolvidas estatísticas mais específicas sobre o sistema alimentar brasileiro. Para além do esforço do IBGE, não temos informação detalhada, atualizada e regular sobre diversas cadeias produtivas da agropecuária — setor estratégico do país. Para realização de pesquisas, em muitos casos, é preciso utilizar dados internacionais ou de associações de classe e sindicatos com pouco compromisso com a transparência. A ausência de dados acarreta a perda de poder de planejamento por parte do Estado, além de gerar inconsistências e dificuldades para fazer um debate público e amplo sobre questões centrais que envolvem o sistema alimentar brasileiro. (BELIK, 2020, p.30)

Belik também aponta, ainda em 2020, que existe um déficit de informações estatísticas específicas e atualizadas sobre o sistema alimentar brasileiro considerando toda a cadeia de complexidade do processo produtivo no país. O texto da PNAN, de 2013 em sua página 37, aponta a necessidade da realização de inquéritos populacionais regulares e contínuos que abordem a disponibilidade domiciliar de alimentos, o consumo alimentar pessoal e o estado nutricional da população brasileira, tais como as POF e as PNDS.

Historicamente, o cenário alimentar e nutricional brasileiro passa por diversas transformações e lida com problemas estruturais que impedem o cumprimento pleno da SAN. À medida que não se forma um arcabouço público forte o suficiente para superar as adversidades causadas por problemas não-previsíveis, como foi o caso da pandemia de Covid-19, não se cria um cenário possível de superar todas as complexidades estruturais da insegurança alimentar. Os dados da POF 2017-2018 evidenciaram esse cenário e os demais estudos conduzidos a partir de então suportam a necessidade desses dados serem públicos, periódicos e regulares. Desde então, não foram conduzidas novas Pesquisas de Orçamento Familiar pelo IBGE, dificultando o acesso a dados oficializados e confiáveis sobre o atual cenário de InSAN pós pandemia no Brasil.

O Relatório de Gestão da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do

Ministério da Saúde em publicação do seu Resumo de Atividades do ano de 2020 na Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição aponta que o monitoramento do cenário alimentar e nutricional da população brasileira feito pelo SISVAN em 2019 confirma o cenário levantado por Belik de aumento da desnutrição e carências nutricionais em populações mais vulneráveis ao mesmo tempo que os índices antropométricos seguem indicando aumentos nos níveis de obesidade, excesso de peso e diabetes.

Assim, é contraditório e custoso não haver investimento público na Segurança Alimentar e Nutricional, pois leva a um cenário onde não apenas o Direito Humano à Alimentação Adequada é violado, como também diversos outros Direitos Humanos, criando um SUS sobrecarregado e uma máquina pública que precisa investir cada vez mais recursos para medidas paliativas que não endereçam de fato o problema estrutural do sistema alimentar brasileiro. O desmonte de políticas públicas em alimentação em um cenário onde caberia a sua fortificação, portanto, não se sustenta nem sobre uma visão de corte de gastos e age de maneira contrária a própria legislação, mostrando incoerência entre o texto brasileiro em DHAA e as ações adotadas pelo poder público até então, com enfoque para esse agravamento de cenário a partir de 2018.

Diversas são as ações que podem ser apontadas em conjunto que levam ao atual cenário caótico de pandemia de InSAN no Brasil: o aumento nos níveis de desemprego, aumento nos preços dos alimentos, redução do orçamento de programas como o Bolsa Família, Programa de Cisternas e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) - esses últimos dois sem perspectiva de melhoria orçamentária dentro do atual plano orçamentário plurianual - entre tantas outras. Uma compreensão central que pode se tirar da discrepância entre os dados e o texto legislativo do DHAA é de que é urgente que se estabeleça um compromisso público com o fim da fome estrutural no país.

4.5. A EXTINÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)

O CONSEA tinha por objetivo principal a proposição de ações específicas dentro dos estados federativos do Brasil para a implementação da PNAN e PNSAN de acordo com as necessidades regionais, além de assessorar ao Governo Federal

com a implementação de ações nas áreas de saúde e alimentação e realizar o monitoramento e a análise das políticas públicas e programas sociais relacionados à alimentação, sendo parte integrativa do SISAN. Sua estrutura, assim como a aplicação do DHAA, não era restrita a apenas uma área de atuação, competindo uma intersectorialidade entre a dimensão da saúde e do desenvolvimento social, econômico, agroprodutivo, de assistência alimentar, entre outros.

O CONSEA, mecanismo de exigibilidade do DHAA, foi extinto definitivamente através de um veto proposto pelo atual presidente da República, Jair Bolsonaro (2019-2022) em seu primeiro dia de mandato (1º de janeiro de 2019) através de votação no Congresso Nacional com votação de 162 parlamentares contrários e 299 a favor do veto. O veto fazia parte da MP 870, voltada para a reorganização de diversas estruturas da máquina federal, retirando do CONSEA a autonomia de convocar conferência nacionais de discussão da SAN, além de revogar sua atribuição de acompanhar, articular e monitorar a PNAN/PNSAN e o PLANSAN. Não foram alterados durante a extinção do veto a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a CAISAN.

A Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA (CP DHAA – CONSEA) havia desenvolvido, durante seu funcionamento, uma metodologia baseada na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul além de outros instrumentos nacionais e internacionais acerca do monitoramento e exigibilidade de Direitos Humanos, (LEÃO; ABRANDH, P.80, 2013) cujo escopo metodológico estava disponível publicamente na página virtual do Planalto/CONSEA sob o título de “Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos”, publicado em 2009, cujos mecanismos de análise buscavam identificar:

- a) as dimensões do direito que o programa buscava efetivar;
- b) os titulares específicos da política ou programa (público-alvo);
- c) a definição dos agentes públicos intitulados para a obrigação de realizar a dimensão do direito e as ações decorrentes do plano;
- d) a verificação dos princípios base dos Direitos Humanos no escopo das ações, sendo estes os princípios da equidade, universalidade, dignidade, responsabilização e participação ativa e informada do público-alvo;
- e) as metas, indicadores e prazos para monitoramento;
- f) a acessibilidade das informações acerca do plano ou programa;

- g) a formação continuada dos profissionais, atores, agentes e gestores envolvidos na formulação, implementação e análise do programa a partir das diretrizes do DHAA; e
- h) a existência de instrumentos e mecanismos de exigibilidade, monitoramento e reclamação por parte do público-alvo, além do nível de informação sobre os seus direitos dos mesmos.

A partir de tal metodologia, a Comissão foi capaz de realizar análises pertinentes para programas de cunho socioeconômico no Brasil, como foi o caso das análises do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE), do Programa Bolsa Família (PBF/MDS) e da Estratégia Saúde da Família (ESF/MS) entre 2005 e 2006, resultando na elaboração de relatórios que continham recomendações específicas aos agentes responsáveis pelos programas, além do estabelecimento de mecanismos de monitoramento das instituições. (LEÃO; ABRANDH, P.93, 2013)

Com a extinção do CONSEA, a exigibilidade do DHAA ao que se trata dos programas e ações decorrentes de políticas públicas de SAN se encontra fragilizada, ao que se extingue um dos principais mecanismos de monitoramento e articulação organizada entre sociedade civil, gestores e formuladores de políticas públicas, implementando uma barreira ainda maior para os sistemas efetivos de assegurar o DHAA. Assim, um cenário onde se restabelece o funcionamento do CONSEA, é um cenário onde o Estado reconhece seu papel fundamental como parte da PNAN/PNSAN, a medida que o mesmo é capaz de recomendar as adequações necessárias que as políticas e programas precisam passar para seguir atendendo aos princípios dos Direitos Humanos mesmo diante de cenários adversos, como é o caso da pandemia de Covid-19, além de poder contribuir com rotinas procedimentais que seguem um protocolo rígido e explícito para uma exigibilidade justa e factível.

Ao que tange o processo de análise de políticas públicas, é possível observar a partir dos dados recentes que nem a PNAN nem a PNSAN deveriam se encontrar em processo de extinção, pelo contrário, devem passar por processos de reanálise para que se possa ver onde os planos e ações decorrentes dos textos base podem, de fato, contribuir para uma mudança no atual cenário de InSAN severa, sendo a metodologia da Comissão um mecanismo de extrema importância e adequação para esse processo. Portanto, a extinção do CONSEA representa um retrocesso

grave para a implementação do DHAA no Brasil, podendo ser um fator contribuinte para a não capacidade do Estado de lidar com o problema face uma das dimensões mais importantes do DHAA: a compreensão das dimensões sociais da alimentação, que necessariamente precisa passar pela participação popular, movimentos sociais e associações e organizações não governamentais e não lucrativas que têm como interesse a promoção da seguridade social, sendo o desmonte de um dos órgãos participativos mais importantes em um momento onde sua extinção não cabe e nem se sustenta a partir de dados estatísticos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um lado, a formulação dos textos de políticas relacionadas a alimentação no Brasil, como são exemplos LOSAN, o artigo 6º da Constituição Federal, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Guia Alimentar para a População Brasileira, são reconhecidos internacionalmente por respeitarem as diretrizes e guias do DHAA, pois em seus corpos de escrita promovem a emancipação do assistencialismo do Estado e a independência e capacidade de alimentar-se à longo prazo, práticas que seriam possíveis através da adoção de um sistema alimentar (cadeia de produção, processos e distribuição) sustentável em todos seus níveis, que inclui não só apenas estar livre de fome, como se alimentar com qualidade e soberania.

De outro, os estudos recentes acerca da alimentação no Brasil demonstram de que forma a alimentação tem se tornado cada vez mais influenciada pelos mercados de produtos alimentícios principalmente em regiões compostas majoritariamente por minorias sociais, criando no meio urbano os desertos alimentares nas periferias e no meio rural um predomínio do latifúndio que impede o avanço da agricultura familiar e fere os povos e comunidades indígenas e tradicionais. Tais estudos reforçam a hipótese acima de que o campo teórico do DHAA no Brasil é muito bem estruturado, porém não se confirma na prática, sendo necessário tratar de alimentação sobre diversos enfoques que permeiam a atividade social, política e econômica do país.

De maneira geral, os programas de assistência social somados com ações de distribuição de comida, como os bancos de alimentos, demonstram ter grande importância no combate à fome no estado, porém vão no mesmo movimento que o

resto do país em não promover a emancipação e autonomia, sofrendo também com as influências mercadológicas em todos os níveis da cadeia de produção de alimentos, desde a produção com o incentivo do uso de transgênicos e pesticidas até a distribuição desigual nos centros urbanos de acesso à alimentos in natura e ultraprocessados, podendo possivelmente se observar uma violação maior nas obrigações de promover e proteger do que na distribuição em si, como seria no caso dos desertos alimentares. Assim, uma possível resolução para a problemática seria a promoção dos movimentos de reforma agrária, fomento à agricultura familiar e agroecológica, assim como às feiras populares como visualizadas também em formato de projeto de combate à fome e promoção do DHAA a longo prazo.

Observa-se que, apesar de reconhecer as dimensões sociais em que a insegurança alimentar afeta os grupos sociais vulneráveis mais fortemente, o Relatório de 2020 da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Governo Federal apresenta um cunho de enfoque no combate à desnutrição e ao excesso de peso/obesidade, não reconhecendo necessariamente as dimensões que o problema da fome causa na sociedade. Novamente, se defende o ponto de vista de que políticas focadas em micronutrientes ou que vejam a alimentação como um fenômeno isolado como fator de risco não são capazes de cumprir com os princípios do DHAA. Apesar da importância para o SUS do reconhecimento de que a desnutrição e o excesso de peso são, de fato, agravantes dos fatores de risco para piora no quadro de pacientes com Covid-19, tratar destas questões de maneira isolada se mostra ineficiente para que se possa compreender o que leva tais pessoas a estarem dentro de tal quadro a medida que individualiza as escolhas alimentares.

Tal exemplo se coloca a partir da elaboração do documento *“Protocolos de Uso do Guia Alimentar para a População Brasileira na Orientação Alimentar: Bases Teóricas e Metodológicas e Protocolo para a População Adulta”* pelo Ministério da Saúde em 2021, que apresenta diretrizes para o incentivo às diretrizes do Guia Alimentar com recomendações para que a população seja orientada à consumir alimentos in-natura ou minimamente processados e evite o consumo de ultraprocessados. Diante de tal ação, questiona-se de que modo é possível incentivar que a população brasileira consuma tais alimentos face um cenário de desmonte de políticas públicas e alta de preços que diminui seu acesso aos mesmos; realizar recomendações de consumo em um cenário onde o poder público

não propicia o cenário necessário para que tais se concretizem, pode ser visto de maneira rasa pelo DHAA e, assim, como uma violação do mesmo, assim como demais documentos produzidos e explicitados ao longo do Relatório.

Portanto, é possível realizar diversas observações diante dos diversos documentos mencionados. Primeiro, através do arcabouço legislativo que sustenta o DHAA no Brasil, do texto da PNAN e do Guia Alimentar para a População Brasileira é possível observar que o Brasil conta com uma base sólida que propicia o ambiente político e social necessário para o que DHAA se concretize, a medida que reconhece a alimentação como um direito social indissociável da cidadania plena e reconhece suas diversas faces.

No entanto, o cenário prático de implementação do DHAA tem se mostrado, a partir de 2016 até os anos recentes, cada vez mais enfraquecido e distante do arcabouço legal existente. Ou seja, as ações previstas na legislação brasileira para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada estão em processo crescente de desmonte e declínio, à medida que o país retorna ao Mapa da Fome e observa políticas sócio-alimentares sendo desmontadas pelo poder público. Além de um problema governamental, as violações do DHAA são um problema de Estado, a medida que não compreendem que a insegurança alimentar em todos os seus níveis não pode ser compreendida como uma agenda política de governos, mas sim como um compromisso constante do Estado que não deve passar por desmontes de cunho ideológico à medida que coloca a população brasileira em situação de vulnerabilidade ainda maior.

Em seguida, é possível apontar a falta que o CONSEA faz para a segurança alimentar do país. O órgão demonstrou em seus anos de implementação um papel essencial para a existência de um arcabouço de dados, monitoramento e implementação de políticas públicas em alimentação de maneira adequada face ao DHAA e seu desmonte contribui fortemente para o atual cenário vivido no país. Recomenda-se fortemente, portanto, que este seja reestabelecido com sua plena autonomia científica de funcionamento imediatamente para que se possa implementar um cenário social de aumento da segurança alimentar. Ainda, o aumento dos orçamentos voltados para os programas de seguridade socioeconômica deve sempre ser fortalecido para a implementação plena do DHAA.

Desta forma, o DHAA é um esforço constante do Estado que precisa ser reforçado a todo momento. O presente trabalho busca, portanto, contribuir para a

mensagem de fortalecimento deste Direito e a sua importância para que a população brasileira atinja a soberania alimentar e possa se encontrar estabelecida com dignidade. Ainda, é necessário que os comitês de monitoramento das políticas públicas em alimentação em conjunto com as pesquisas públicas orçamentárias e de alimentação (principalmente a POF, Sisvan e Vigitel) sejam realizados constantemente, tendo como base fortalecer o interesse público estatal, não governamental. Tal trabalho pode e deve ser fomentado através de um aprofundamento das bases metodológicas, dando continuidade ao trabalho aqui iniciado em momentos futuros.

Observa-se que, além da necessidade de discutir as políticas públicas existentes, existe acima de tudo uma necessidade de transformar os sistemas alimentares para garantir a segurança das pessoas e do planeta. Considerando as perspectivas englobadas no DHAA para o atingimento pleno da cidadania digna, torna-se desafiador demais para qualquer política de Estado o fazer dentro do atual modelo sistêmico de produção e distribuição de alimentos. Assim, é necessário transformar a base do problema, promovendo uma mudança nos sistemas alimentares que possam, de fato, cumprir com os princípios da soberania alimentar.

Para isso, é necessário reformar os sistemas alimentares com base em princípios que enxerguem a conexão de todos os setores da sociedade em pleno desenvolvimento, o que exige políticas de função, implementação e execução integrativa, que compreendem que não é possível discutir a cidadania de maneira setorial; isso significa desenvolver políticas de acesso à água, comida, educação, moradia, trabalho, renda, acesso aos espaços rurais e urbanos, entre outros, de maneira intersectorial, enxergando a conexão entre os mesmos. O presente trabalho compreende a complexidade da proposição aqui colocada, mas acredita não ser utópico fomentar proposições integrativas de políticas que entendem que a superação das desigualdades só pode ser atingida com transformações além da superfície.

A produção científica não é neutra, por mais que existam esforços para que não seja enviesada; de uma forma ou de outra, são necessários conceitos base para formulação de qualquer teoria ou produto que seja, princípio válido para a produção de políticas públicas; Ao formular uma política que busca sanar um problema com conceitos tão amplos e abrangentes, são escolhidas linhas de viés para que isso seja possível. Portanto, uma política de combate à fome que não

inclui a dimensão da nutrição adequada em sua formulação, é enviesada e segue um princípio simplista do que seria a fome, sem considerar as dimensões sociais e as necessidades de quem recebe essa política.

Portanto, este trabalho e qualquer outro que trate de alimentação, parte de um ponto de vista único acerca da alimentação. No momento em que se realiza uma análise de políticas alimentares através dos pontos levantados pelas diretrizes do texto base do DHAA, é necessário que sejam considerados os pontos de nutrição, cidadania e dimensões culturais da alimentação. Nesse sentido, o objeto da fome se torna ainda mais paradoxal: à medida que se torna ainda mais difícil de mensurar e analisar sua dimensão, se torna ainda mais importante, pois se compreende que uma pessoa com fome não é só aquela com ausência completa do alimento. Assim, é preciso que as políticas públicas produzidas acerca da alimentação considerem as diretrizes bases do DHAA para serem formuladas, olhando para a problemática da fome de maneira muito mais firme e dimensional, entendendo este como um problema interseccional inseparável de qualquer outra dimensão da dignidade humana e da cidadania completa.

REFERÊNCIAS

ABRANDH. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Unidade I - A SAN e o DHAA**. Brasília - DF. 2013.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. **A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza**. Rev. Nutr., Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-903, Dec. 2009.

Alimentando Políticas. **DESERTOS ALIMENTARES NO BRASIL**. São Paulo - SP: IDEC. 2019.

ALVES, Kelly Poliany de Souza; JAIME, Patricia Constante. **A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. SciELO. Ciênc. saúde coletiva 19 (11). 2004.

BELIK, Walter. **Estudo sobre a Cadeia de Alimentos**. Instituto Ibirapitanga. 2020.

_____. **Um retrato do sistema alimentar brasileiro e suas contradições**. Instituto Ibirapitanga. 2020.

Brasil; Ministério da Saúde. **Guia Alimentar Para a População Brasileira**. 2ª Ed. Brasília - DF. 2014.

_____; Planalto. **LEI DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - LEI Nº 11.346**. Brasília - DF: CONSEA. 2006.

_____; CAISAN. **II PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PLANSAN 2016-2019 - REVISADO**. Brasília - DF. 2018.

_____; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA; CAISAN. **PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PLANSAN 2016-2019**. Brasília - DF. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília - DF. 2013.

_____; Ministério da Saúde. **Prioridades de pesquisa para a gestão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília - DF. 2017.

_____; Ministério da Saúde. COORDENAÇÃO-GERAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO DA SAÚDE - SECRETARIA DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE. **RESUMO DE ATIVIDADES 2020: COORDENAÇÃO-GERAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO**. Brasília - DF. 2020.

BURITY, Valéria, [et al.]. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília - DF: ABRANDH, 2010.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro. **Má nutrição, iniquidade e a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.** Revista Ciênc. saúde colet., 2019.

FIAN Brasil. **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas Módulo 1.** Brasília - DF. 2020.

FIAN Brasil. **INFORME DHANA 2019: AUTORITARISMO, NEGAÇÃO DE DIREITOS E FOME - Resumo Executivo.** Brasília - DF. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

LEÃO, Marília, [et al.]. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília - DF: ABRANDH. 2013.

LOUZADA, Maria Laura da Costa, [et al.]. **Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil.** SciELO Rev Saúde Pública 49:38. 2015.

Rede Penssan. **VIGISAN: Olhe Para a Fome - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil.** Brasília - DF. 2021.

SIQUEIRA, Renata Lopes, [et al.]. **Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** SciELO Ciênc. saúde coletiva 19 (01). 2014.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos.** Saúde soc., São Paulo , v. 12, n. 1, p. 51-60, Junho 2003.

Agência Câmara de Notícias - Câmara dos Deputados. **Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas.** 25 de Abril de 2019. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/>. Acesso em 14 de março de 2022.

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro.** 26 de Setembro de 2019. Disponível em <https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro#:~:text=%E2%80%9CA%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20Consea%20representa,do%20conselho%E2%80%9D%2C%20afirma%20Arantes>. Acesso em 14 de março de 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PARTICIPAÇÃO EM FOCO: EXTINÇÃO DO CONSEA.** Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>. Acesso em 14 de março de 2022.