

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: RETROCESSOS DURANTE A PANDEMIA DE
COVID-19 NO BRASIL**

LILIAN VITOR DO NASCIMENTO FERREIRA

NITERÓI - RJ
2021

**(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: RETROCESSOS DURANTE A PANDEMIA DE
COVID-19 NO BRASIL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Linha de pesquisa: Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado

Orientador: Prof. Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel.

Espaço reservado para ficha catalográfica

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel (PPGDC/UFF – Orientador)

Prof. Dr. Gladstone Leonel Silva Jr. (PPGDC/UFF)

Profa. Dra. Isabela Esteves Cury Coutinho (UNIR)

Profa. Dra. Roberta Oliveira Lima (UNESA)

Prof. Dr. Wilson Madeira Filho (PPGSD/UFF)

*Ao meu pai (in memoriam), que nos deixou antes da conclusão desta etapa.
Um dia nos reencontraremos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo fôlego de vida e por permitir que eu iniciasse e encerrasse mais um ciclo.

Aos meus pais, Mirian e Francisco (*in memoriam*), agradeço pelo suporte de uma vida inteira, por ensinar tudo aquilo que os livros não contam e por acreditar em mim mais do que eu mesma. Agradeço ao meu irmão Rafael pelo apoio e por ser meu ouvinte certo nas horas incertas.

Aos meus familiares, que sempre demonstraram, sem qualquer tipo de cobrança, entusiasmo e alegria com minhas escolhas. Agradeço pelo suporte dispensado até aqui, pelos dias ensolarados de confraternização e pelo conforto em meio aos dias nublados.

Agradeço aos amigos, de perto e de longe, que tornaram o período do mestrado mais leve. Foram tantos acontecimentos em dois anos, que parece uma vida inteira. Sou grata por ter todos vocês ao meu lado, pela total disponibilidade, mesmo quando eu não estava tão disponível assim.

Às amigas do escritório, sou grata por toda a ajuda quando as demandas do mestrado coincidiam com as demandas de trabalho. Sem a ajuda de vocês, a conclusão dessa etapa não seria possível.

Agradeço ao meu orientador Pedro Avzaradel, que com muita paciência e boa vontade contribuiu com preciosas reflexões, o que possibilitou a escrita da dissertação e a construção da minha trajetória até aqui.

Meus agradecimentos se estendem à Universidade Federal Fluminense, que me acolheu na graduação, residência jurídica e agora no mestrado, e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Endereço minha gratidão ao competente corpo docente do PPGDC e ao servidor Eric Maciel, sempre disponível para elucidar minhas dúvidas.

O PPGDC trouxe mais do que a expectativa de um título, me apresentou uma turma plural e forte. Agradeço as amigas que construí nesse período, pelo compartilhamento de ideias e aflições, sempre com muito bom humor e solidariedade.

Agradeço aos professores Gladstone Leonel, Isabela Coutinho, Roberta Lima e Wilson Madeira, que contribuíram de forma decisiva no meu exame de qualificação e também se dispuseram a compor a banca de defesa. Muito obrigada!

*Trem sujo da Leopoldina
correndo correndo
parece dizer
tem gente com fome
tem gente com fome
tem gente com fome
(...)
Tantas caras tristes
querendo chegar
em algum destino
em algum lugar
(...)
Só nas estações
quando vai parando
lentamente começa a dizer
se tem gente com fome
dá de comer
se tem gente com fome
dá de comer
se tem gente com fome
dá de comer
Mas o freio de ar
todo autoritário
manda o trem calar
Pisiuuuuuuuuuu
(Tem gente com fome – Solano Trindade)*

*A autodeterminação começa pela boca
(Eduardo Galeano)*

RESUMO

A presente dissertação analisa os desafios que giram em torno do direito humano à alimentação adequada, inserido na Constituição Federal de 1988 no rol de direitos sociais, bem como o tipo de tratamento que a segurança alimentar recebeu no Brasil a partir da segunda metade do século XX. Para tanto, buscou-se verificar a construção normativa e teórica que se estruturou desde então. A partir de uma pesquisa exploratória interdisciplinar, verificou-se as normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam sobre o tema, bem como a utilização de dados da realidade social, sobretudo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19. O debate perpassa pelas categorias da soberania e segurança alimentar e aborda os diferentes tipos de sistemas alimentares. Também são analisados os atores sociais que circundam o problema da alimentação adequada, partindo das reivindicações dos movimentos sociais até a elaboração e execução de políticas públicas. Assim, essa pesquisa traça uma linha do tempo que se finda em 2021, no cenário da pandemia de Covid-19, contextualizando o atual e grave quadro de insegurança alimentar e nutricional que afeta 116 milhões de brasileiros e concluindo pela necessidade de revisão do atual sistema alimentar, pautado em uma agricultura industrial em detrimento de práticas sustentáveis.

Palavras-chave: Agroecologia; Covid-19; Direitos Sociais; Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar; Soberania Alimentar.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the challenges that revolve around the human right to adequate food, inserted in the Brazilian Federal Constitution of 1988 in the list of social rights as well as the type of treatment that food security received in Brazil from the second half of the 20th century. Therefore, we sought to verify the normative and theoretical construction that has been structured since then. From an interdisciplinary exploratory research, the constitutional and infra-constitutional norms that deal with the subject were verified, as well as the use of data from the social reality, especially the Brazil National Household Sample Survey (PNAD) and the National Survey on Food Insecurity in the Context of the Covid-19 in Brazil. The debate runs through the categories of food sovereignty and security and approaches the different types of food systems. The social actors that surround the problem of adequate food are also analyzed, starting from the demands of social movements to the elaboration and execution of public policies. Thus, this research traces a timeline that ends in 2021, in the scenario of the Covid-19 pandemic in Brazil, contextualizing the current and serious picture of food and nutritional insecurity which affects 116 million Brazilians and concluding that the current system, based on industrial agriculture at the expense of sustainable practices, needs to be revised.

Keywords: Agroecology; Covid-19; Social Rights; Human Right to Adequate Food; Food Security; Food Sovereignty.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** Distribuição dos domicílios particulares, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a situação do domicílio, as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2013
- Tabela 2** Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – período 2017-2018
- Tabela 3** Distribuição de programas sociais acessados pelo responsável pelo domicílio
- Tabela 4** Recebimento de parcelas do Auxílio emergencial
- Tabela 5** Distribuição total de moradores, segundo o nível de Segurança/Insegurança Alimentar (IA) no país, grandes regiões e localização dos domicílios (urbanos e rurais) - 2020

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AGF	Aquisições do Governo Federal
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
ASCOFAM	Associação Mundial de Luta contra a Fome
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBDFDS	Comitê Brasil em defesa das florestas e do desenvolvimento sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGAN	Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição
CIAN	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COBRAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUFA	Central Única das Favelas
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional

EaD	Ensino à Distância
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EGF-COV	Empréstimo do Governo Federal Com Opção de Venda
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETAPE	Federação dos Trabalhadores Rurais de Pernambuco
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
HGSF	<i>Home Grown School Feeding</i>
IA	Insegurança Alimentar
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MERS	Síndrome respiratória do Oriente Médio
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MMTR	Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais
MPA	Movimentos dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NOIS	Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-americana de Saúde

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Programa de Alimentar Mundial
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil sem Miséria
PCA	Programa de Cupom de Alimentação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEP	Prêmio para Escoamento de Produto
PFZ	Programa Fome Zero
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMBS	Programa Mesa Brasil Sesc
PNADO	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SARS	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SCA	Serviço Central de Alimentação
SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SINITOX	Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
SUS	Sistema Único de Saúde
TR	Taxa Referencial
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNICEF	<i>United Nation Children's Fund</i>
UNICOPAS	União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	<i>United State Agency for International Development</i>
VAR	Variedade de Alto Rendimento
VEP	Valor para Escoamento de Produto

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	26
2.1. Breve contextualização histórica	27
2.2. O debate da fome no Brasil: a alimentação como direito	37
2.3. Apontamentos sobre a funcionalidade do DHAA	51
3. RETROCESSO NAS POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL A PARTIR DE 2016	54
3.1. A Agenda Positiva do Agronegócio e a Agricultura Familiar	61
3.2. Do pacote tecnológico da Revolução Verde à Biofortificação	66
3.3. Garantindo o direito: sobre a crise de alimentos e a Soberania Alimentar	74
3.3.1. Soberania Alimentar	75
3.3.2. Agroecologia	80
4. OS ATORES NA LUTA PELA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO	87
4.1. Participação cidadã e os movimentos sociais	87
4.1.1. Mobilização Camponesa no Brasil: das Ligas Camponesas ao MST	91
4.1.2. Terceiro Setor e a Articulação em Redes	96
4.1.3. Segurança Alimentar: uma questão de gênero	100
4.2. Poder Público: elaboração e execução das políticas alimentares	106
4.2.1. Política Nacional de Alimentação e Nutrição	109
4.2.2. Política de Garantia de Preços Mínimos	113
4.2.3. Programa Nacional de Alimentação Escolar	115
4.2.4. Programa de Aquisição de Alimentos	119
4.3. Criminalização das políticas e atores sociais	122
5. INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E A PANDEMIA DE COVID-19	127
5.1. Pandemia, agricultura e insegurança alimentar	129
5.2. Pandemia de Covid-19 no Brasil e o retorno aos graves índices de insegurança alimentar	132
5.3. Políticas Públicas afetadas pela pandemia	139
5.4. A participação da sociedade civil durante a pandemia	142
5.5. Insegurança alimentar, necropolítica e alternativas possíveis	146
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS	155

1. INTRODUÇÃO

A expressão “segurança alimentar”, para uma significativa parcela da população, pode causar estranheza. O que não é alarmante, haja vista a amplitude que o tema carrega e as diversas ramificações que a categoria comporta. Dentre o leque de possibilidades que o termo traz consigo, estão aquelas de ordem política, macroeconômica, de saúde individual ou coletiva, sanitária ou agrônômica.

A opção pela temática da segurança alimentar nasce a partir do debate da fome, que apesar de não guardar qualquer ineditismo, é pauta recorrente na realidade brasileira. Ao longo do tempo, os instrumentos com os quais se pretende erradicar o problema no Brasil e no mundo tendem a se modificar. Essas modificações atravessam, necessariamente, questões geopolíticas, sociais e econômicas, de modo que também pode ser considerado um problema jurídico.

No campo normativo, uma das inovações trazidas pelo século XX foi a elevação do direito à alimentação ao status de direito humano (ONU, 1948). A garantia do direito à alimentação adequada no Brasil passa a ter previsão constitucional apenas em 2010, através da emenda constitucional nº 64 (BRASIL, 1988), inobstante o debate da fome e da segurança alimentar já ocupar espaço relevante no país no diálogo entre sociedade civil e o Poder Público.

Um dos principais atores na promoção do direito à alimentação no Brasil foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, órgão de assessoramento da Presidência da República, atuante na formulação, execução e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Criado em 1994, desativado no ano seguinte e reestruturado e fortalecido em 2003, o CONSEA, no entanto, passa por nova desmobilização em 1º de janeiro de 2019, através da Medida Provisória nº 870. A partir deste cenário, vislumbra-se a necessidade de observar outros atores e outros modelos de intersecção entre diversos setores da sociedade, em busca da solução dos problemas relativos à insegurança alimentar.

Considerando a necessidade de verificar o tratamento dispensado à segurança alimentar no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo na Constituição Federal, e a sua aplicação prática, é que se delimita o tema. Assim, procurou-se, inicialmente, observar as práticas agroecológicas situadas na região metropolitana do Rio de Janeiro que pudessem, de alguma forma, apresentar uma resposta à insegurança alimentar fora da lógica assistencialista tradicionalmente aplicada.

Após uma pesquisa inicial, para apurar a viabilidade da pesquisa e se o projeto era, de fato, uma proposta agroecológica, optou-se por realizar a pesquisa de campo na Unidade de

Produção Agroecológica do loteamento Manu Manuela, situada no município de Maricá, estado do Rio de Janeiro¹. A Unidade possuía cerca de 0,31 hectares, organizada em três estratégias de produção: Sistema de Mandala com nove círculos, canteiro retos e sistema de Aléias, onde ficavam os alimentos de produção temporária (COOPERAR, s/d). A produção atendia às demandas de alimentos do município e gerava renda para os trabalhadores locais.

Após o contato inicial por e-mail com os responsáveis pela gestão da Unidade, no início de 2020, ficou ajustada a visita ao local em abril do mesmo ano. Ocorre que o mundo se viu afligido pela pandemia de Covid-19, alcançando o Brasil em março de 2020. Com o avanço da propagação do vírus e a necessidade de isolamento social, os planos foram sendo adiados à medida em que o vírus avançava e tornava cada vez mais perigoso o contato presencial. O que inicialmente seria um isolamento de 15 dias, foi ampliado para 30, 45, 60 dias, sem qualquer expectativa de melhora.

Diante do cenário, pensar em uma pesquisa de campo, realizada de modo presencial, mesmo com a adoção de medidas de distanciamento e higiene, era muito arriscado. Não havia previsão de vacinação, insistir em uma visita presencial seria imprudente para a saúde da pesquisadora, de sua família, dos trabalhadores das unidades de produção de Maricá e da comunidade local.

Uma vez inviabilizada a pesquisa de campo presencial, não sendo possível a observação e coleta local de dados, algumas alternativas foram cogitadas, como a realização de entrevistas virtuais, através dos aplicativos e plataformas disponíveis até então. Ocorre que utilizar dessas ferramentas seria pressupor que todas as partes do processo têm acesso a elas, o que é bem distante da realidade. Adotar ferramentas que a população mais pobre (principal beneficiária do projeto) não tem acesso, por exemplo, seria mais um meio de invisibilizá-los ou ter sua voz suprimida.

Até o momento da qualificação, em novembro de 2020, havia a esperança de que fosse possível retomar a pesquisa nos moldes inicialmente proposto, mas as sucessivas “ondas” de contágio e a chegada de novas variantes do vírus não permitiram.

Cabe destacar, ainda, que a Unidade de Produção Agroecológica Manu Manuela passou por obras de aterramento em 2020, em razão das constantes enchentes na região². Os

¹Neste primeiro momento, a pretensão era a realização de uma pesquisa de campo e, para a coleta dos dados, seriam utilizadas as técnicas de entrevistas, observação e pesquisa documental, a partir do material institucional produzido para divulgação e capacitação dos agricultores e da produção normativa existente sobre o tema. Salienta-se que a pesquisa ocorreria a partir do que Miracy Gustin (2005, p. 101) chama de processo de familiarização, quando o pesquisador não possui qualquer relação com o objeto e os sujeitos pesquisados.

²A Unidade Agroecológica está situada em uma área classificada como de alta e média suscetibilidade a enchentes, pois o tipo de solo na região dificulta a infiltração e drenagem das águas da chuva. Entre 2017 e 2020, a Unidade

trabalhos foram direcionados para diferentes frentes, como a Fazenda Ibiaci, posteriormente rebatizada de Fazenda Joaquin Piñero, em homenagem ao dirigente nacional do MST falecido em 2021 e um dos idealizadores do Programa Maricá Popular: por uma soberania alimentar.

Com as dificuldades encontradas em razão da pandemia e com o tempo correndo, nadar contra a corrente não parecia mais uma opção viável para a conclusão da dissertação. A pandemia representava um entrave na execução satisfatória de um trabalho de campo, mas também se apresentava como uma relevante questão de pesquisa.

De forma muito intuitiva e despreziosa, a relação entre a pandemia de coronavírus e a insegurança alimentar foi ganhando centralidade, não apenas nesta pesquisa, mas entre uma das maiores consequências da crise sanitária no Brasil. Números antes (quase) controlados, com a pandemia, saltam e colocam uma parcela cada vez maior da população no abismo da insegurança alimentar.

Já não era mais possível ignorar o cenário. As normativas internas do Programa prescrevem que a dissertação deve representar uma contribuição para a análise crítica e a compreensão do objeto de pesquisa. A contemporaneidade da pandemia e a emergência do debate sobre a insegurança alimentar severa no Brasil ratificam todo o arcabouço teórico construído anterior à crise instalada.

A pesquisa buscava, inicialmente, responder aos seguintes questionamentos: é possível pensar o direito à alimentação mesmo quando estruturas importantes como o CONSEA são desmobilizadas? Em que medida as práticas agroecológicas, dentro de uma realidade local e urbana, são suficientes para se pensar a promoção da segurança e soberania alimentar? Qual é o grau de colaboração dos atores inseridos fora dos espaços institucionais tradicionais?

Com o advento da pandemia, essas questões são renovadas e potencializadas. Hoje, não é mais possível questionar apenas a garantia do direito à alimentação na ausência do CONSEA, mas a garantia do direito na ausência do CONSEA, em uma sociedade pós-pandêmica e marcadamente lançada aos intentos de um sistema alimentar agroindustrial.

Considerando a complexidade do tema e a amplitude que ele possui, observa-se que sua abordagem pode ocorrer de diversas formas, contemplando enfoques distintos em diversas áreas do saber. Além da perspectiva jurídica que cabe ao tema, também há uma análise sob o ponto de vista histórico, sociológico, da agronomia e das ciências da saúde, como a nutrição.

sofreu diversas enchentes. No primeiro evento, a área ficou submersa por oito dias, na segunda enchente, no ano seguinte, foram nove dias. Em 2019, a enchente afetou a Unidade por 15 dias e no ano seguinte, foram 23 dias de área submersa. As inundações ocasionaram a perda da produção e, apesar da equipe técnica local realizar o manejo do solo para permitir a recomposição da viabilidade produtiva local, foi necessário elaborar um plano de recuperação para a área (COOPERAR, s/d).

Há a coordenação de conteúdos pertencentes a disciplinas diferenciadas, mas articuladas entre si, o que permite desvendar o objeto de pesquisa. Assim, justifica-se a opção por uma pesquisa interdisciplinar (GUSTIN, 2005, p. 88).

A pesquisa é marcadamente qualitativa (BECKER, 2014), o que não excluiu a análise e uso de dados estatísticos de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO, informações obtidas através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, objetiva-se compreender quais são os desafios enfrentados por diversos atores sociais na luta pela garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

A escolha do objeto também guarda pertinência com a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, “Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado”. Isto porque, ao abordar o direito humano à alimentação adequada, busca-se observar a construção histórica de um direito humano internalizado e que atualmente elenca o rol de direitos sociais protegidos pela Constituição.

A dissertação se organiza em quatro capítulos, além da introdução. Os dois primeiros capítulos abordam, seguindo um critério minimamente cronológico, sem a pretensão de utilizar-se do método histórico ou engessar o debate em uma linha do tempo, as duas faces de uma mesma moeda: a construção do direito à alimentação no Brasil, a partir da articulação dos organismos internacionais, de uma agenda neoliberal e a leitura crítica desse mesmo movimento a partir de uma visão contra hegemônica.

O Capítulo 2 contextualiza a emergência da pauta da fome no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial e como a indústria do alimento ocupa o espaço deixado pela indústria bélica. A Guerra contra a Fome é formalizada ao passo que emergem os primeiros organismos internacionais, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

O capítulo 3, seguindo o modelo de exposição cronológica dos fatos, registra o tratamento dispensado à segurança alimentar a partir de 2016, ano que culminou no processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff e posse de seu substituto, Michel Temer. Sob a justificativa da necessidade de adoção de medidas de austeridade, abriu-se caminho para a implementação de retrocessos sociais sentidos até hoje.

O momento pós-2016 é marcado pelo fortalecimento da Agenda Positiva do Agronegócio (FPA, 2016), apoiada pelas forças políticas dominantes desde a década de 70, o que faz do setor agrícola brasileiro monocultor e exportador de *commodities*. A manutenção desse modelo agroindustrial demanda alto uso de fertilizantes e pesticidas, o que gera custos ambientais incalculáveis (SHIVA, 2002). Um dos elementos desse processo de artificialização é a imposição dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM).

Não por acaso, o país lidera o ranking de maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2002, a comercialização do produto era de 2,7 quilos por hectare. Dez anos depois, período de crescimento do uso de soja e milho transgênicos, o número alcança 6,9 kg/ha (SANTOS; GLASS, 2018, p. 22). O uso de agrotóxicos no Brasil desencadeia, conseqüentemente, um alto número de intoxicações (BOMBARDI, 2011; 2016; 2017).

A categoria agricultura familiar, que tem como referencial os estudos realizados por Ricardo Abramovay (1999), Sérgio Sauer (2008) e Renato Maluf (2004), se apresenta como o principal contraponto ao modelo monocultor e insustentável da agricultura industrial. Reforçando o contraponto a este modelo, o item 3.3 aborda a importância de uma leitura realizada a partir dos conceitos de Soberania Alimentar e da Agroecologia. Enquanto a Segurança Alimentar³ é pensada para os povos, lançando um desafio aos Estados, a Soberania Alimentar é pensada a partir dos povos, que detém o protagonismo da luta pela alimentação (ZANOTTO, 2017).

A partir dos desafios que são impostos à agricultura, é possível visualizar na Agroecologia, enquanto ciência, prática e movimento (WEZEL et al, 2009), uma estrutura metodológica de trabalho para a compreensão mais profunda tanto da natureza dos agroecossistemas como dos princípios segundo os quais eles funcionam. A presente dissertação aborda a Agroecologia a partir das reflexões produzidas por Emma Siliprandi (2006; 2009; 2015; 2017), Miguel Altieri (2004; 2010; 2020), Eduardo Sevilla Guzmán (1999) e Francisco Caporal & José Antônio Costabeber (2000; 2004; 2006).

O quarto capítulo da dissertação inicia a abordagem sobre o direito à alimentação a partir dos diferentes atores que atuam em defesa de uma alimentação adequada. O capítulo se divide em dois momentos: o primeiro, demonstra a luta pela garantia da alimentação a partir das mobilizações populares; o segundo momento, trata da atuação direta do Poder Público, por

³ O conceito mais atual de Soberania Alimentar foi dado pela Declaração de Nyélény (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2007), como um “um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo”.

meio de políticas públicas. Para que se compreenda melhor as mobilizações coletivas, o capítulo 4 inicia redesenhando o histórico das teorias dos movimentos sociais, por Maria da Glória Gohn (2014; 2019), passando pelas teorias clássicas, até chegar às teorias contemporâneas.

O primeiro item do capítulo aborda o histórico das mobilizações camponesas, tendo como marco temporal a fundação das Ligas Camponesas, até chegar à contemporaneidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O histórico das Ligas é narrado a partir do registro documental consolidado na obra “História das Ligas Camponesas do Brasil”, de Clodomir Santos de Moraes (1997) e possibilita visualizar o processo de construção do debate sobre o acesso à terra no Brasil e a Reforma Agrária.

Outro modo de mobilização voluntária e participação espontânea da população, visando ações de interesse social, é através das entidades do Terceiro Setor, como as ONGs. Gohn (2019) afirma que em razão de uma política neoliberal que ascende a partir da década de 90 no Brasil, muitos movimentos sociais se transformam em ONGs ou são incorporados àquelas já existentes. Isso porque a agenda que emerge na década de 90 propõe um projeto de privatizações e desregulamentação, o que significou a negação dos direitos sociais presentes na Constituição (THIESENA, 2009).

Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível observar que em todos os momentos o papel da mulher permeou a narrativa. Seja enquanto titular de programas assistenciais, seja como parte crucial na administração dos recursos da família, mas sempre invisibilizadas enquanto ser individual e autônomo (SILIPRANDI, 2006; BARTHOLO, 2016). Por este motivo, entende-se pela necessidade de trazer este recorte de gênero no item 4.1.3, sintetizando que a atuação coletiva das mulheres em prol do direito à alimentação constituiu parte fundamental no processo.

A segunda parte do capítulo quatro apresenta a efetivação do direito à alimentação a partir de um outro ator, o Poder Público. Neste item, apresentam-se os suportes legais das políticas públicas (BUCCI, 2001). As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente de alta densidade política (*politics*), marcado pela relação muitas vezes conturbada entre Estado e sociedade. As políticas públicas desse Estado liberalizado são realizadas, na maioria das vezes, através de parcerias entre o setor público e o setor privado. Alguns modelos de políticas públicas voltadas para a alimentação são elencados no capítulo quatro (RUA, 2014).

A primeira política abordada é a Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNaN, responsável por reposicionar a questão alimentar e nutricional na agenda das políticas públicas de saúde (RECINE; VASCONCELLOS, 2011, p. 74). A PNaN é pautada pelos princípios

organizativos do SUS: universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização e hierarquização e participação popular.

A segunda política é a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, uma política de preços agrícola, que muitas vezes é confundida com uma política alimentar, considerando que por muitos anos prevaleceu a ideia de que a segurança alimentar dependia da formação de estoque de alimentos. É uma política que tem precedente desde a década de 40 e sintetiza bem a lógica da formação de estoques e das compras públicas.

A terceira política é o Programa Nacional de Alimentar Escolar – PNAE, que pode ser considerado como uma das políticas alimentares mais longevas no Brasil, com mais de setenta anos de existência. A política de alimentação escolar no Brasil, evidentemente, passou por várias reformulações ao longo do tempo. Um dos primeiros programas neste sentido aconteceu no âmbito do SAPS, o Serviço de Alimentação da Previdência Social, entidade estatal do Governo Vargas, que já instituía um desjejum com 400 calorias (STEFANINI, 1998, p. 39).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fica assegurado no inciso VII, do artigo 208, o direito universalizado à alimentação escolar (BRASIL, 1988). O advento da Lei nº 8.913/1994 reforça a descentralização da administração da alimentação escolar (PEIXINHO, 2013, p. 911). Atualmente regido pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PNAE tem dentre suas diretrizes, o direito à alimentação escolar, visando a garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, respeitando as diferenças biológicas de idade e saúde dos alunos que necessitem de atenção específica, além de contemplar as vulnerabilidades sociais.

A quarta e última política apresentada é o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado no ano de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e organizado com o objetivo de incentivar o consumo de alimentos oriundos da agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar, constituir estoque público, fortalecer os circuitos locais e redes de comercialização de alimentos e promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias (BRASIL, 2003).

Por fim, encerrando o quarto capítulo, demonstra-se como o direito à alimentação adequada é obstaculizado no Brasil, com a criminalização dos movimentos sociais que fazem oposição aos sistemas alimentares concentradores de terra e que exploram exaustivamente os recursos naturais. A abordagem do item ocorre em duas perspectivas: a primeira, apresentada dados recentes coletados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2019), evidenciando a repressão imposta aos movimentos sociais do campo que lutam pela reforma agrária e pela

soberania alimentar. A segunda perspectiva é reconhecer, nas ações do Poder Legislativo e do Judiciário, medidas que buscam criminalizar esses movimentos.

O quinto e último capítulo trata do quadro de insegurança alimentar no Brasil atual, mais precisamente no período da pandemia de Covid-19. Como abordado, todos os caminhos da pesquisa levaram para este cenário. As questões que surgem ao longo da pesquisa ganham uma nova nuance com a crise sanitária, a ponto de se questionar se a insegurança alimentar atual é única e exclusivamente uma consequência do período pandêmico. Os capítulos anteriores já adiantam as respostas para os questionamentos do tempo presente. O capítulo cinco evidencia que a insegurança alimentar em graus tão críticos não foi uma exclusividade da pandemia. Embora tenha sido fator determinante, o país já estava mergulhado em uma crise institucional e política que dava sinais de uma catástrofe iminente.

O item 5.1, de forma introdutória, aborda a relação entre as pandemias e os modos de produção agrícola, sobretudo o atual modelo agroindustrial. A monocultura de capital intensivo, seja a pecuária ou a agricultura, impulsiona o desmatamento e os empreendimentos alargam o alcance do que chama de transbordamento do patógeno: dos animais selvagens para aqueles que serão consumidos por humanos e, destes, para os seres humanos (WALLACE, 2020).

Embora a origem geográfica do Sars-Cov-2 seja inexata, a sua origem genética não é. Surto epidêmico como o da Covid-19 não guarda qualquer ineditismo (o que não retira a criticidade do evento), haja vista tantas outras epidemias e pandemias que obedecem à mesma dinâmica do transbordamento e sinalizam para a necessidade de se repensar a sustentabilidade dos atuais sistemas alimentares.

O Brasil de 2020/2021, objeto de investigação do item 5.2, encontra-se mergulhado em uma grave crise alimentar. Com a pandemia, uma avalanche de problemas despenca sobre a população e as desigualdades são escancaradas. A comida, tanto na sua disponibilidade como no acesso a ela, passou a ocupar o centro das preocupações, ao lado da urgência no setor de saúde (MALUF, 2020).

O agravamento da insegurança alimentar que ocorre com a pandemia de Covid-19 é parte de um processo que deteriora ainda mais a situação de grupos que já se encontravam vulnerabilizados antes do desencadeamento da crise sanitária. O cenário de pobreza e fome refletem aspectos estruturais de uma sociedade extremamente desigual (PAULA; ZIMMERMANN, 2021).

Para apurar os alarmantes números da insegurança alimentar no Brasil, observou-se os resultados obtidos a partir do “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da

Pandemia da Covid-19 no Brasil”, coordenado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). De acordo com o Inquérito, 116,8 milhões conviviam com algum grau de IA - insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) (REDE PENSSAN, 2021, p. 35). O inquérito observou que a alta vulnerabilidade à insegurança alimentar guarda relação com os baixos rendimentos, as condições de trabalho e o desemprego. Diante desse cenário, ganha força o debate acerca da redução das desigualdades por meio das políticas de transferência de renda (BOSCHETTI; BEHRING, 2021; SEGALL, 2021), como o Auxílio Emergencial.

Para complementar o cenário caótico, políticas alimentares importantes como o PNAE e PAA são afetadas pela pandemia. As medidas de isolamento social e a suspensão das aulas presenciais por todo o Brasil contribuíram para a suspensão das refeições oferecidas pelas escolas, a principal fonte de alimentação do dia para diversas crianças vulnerabilizadas, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar nesta faixa etária.

Em contrapartida, insurge no período de crise sanitária diversos atores coletivos que buscam, de forma emergencial, atenuar o problema imediato da fome. Apesar do desmonte do CONSEA, diversos grupos agiram e ainda agem com medidas concretas. A resposta do poder público em relação à fome na pandemia não ocorre com a devida urgência. Assim, de forma paralela, iniciativas emergenciais para a obtenção de alimentos e refeições decorre da solidariedade da própria população (JAIME, 2020).

As adversidades do período não passam inócuas, trazendo profundas reflexões sobre o futuro. Compreender o presente já é um passo importante e, nesse sentido, o capítulo busca trazer ao final reflexões acerca do conceito de Necropolítica (MBEMBE, 2016) e como este se relaciona com a insegurança alimentar no contexto brasileiro.

Diante do cenário que se apresenta, é comum o questionamento acerca da possibilidade de mudanças. Será que o pós-pandemia, com uma “dívida” de insegurança alimentar grave permite pensar em reversibilidade? Ou melhoria? Existem caminhos possíveis?

A princípio, pode parecer difícil discutir alternativas, mas pensar em uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios podem encaminhar a humanidade para mudanças que devem considerar, necessariamente, um modo mais sustentável de vida (SANTOS, 2020). Neste sentido, pode-se apontar as soluções propostas pela democracia alimentar (PETETIN, 2020) e pela Agroecologia (ALTIERI & NICHOLLS, 2020; LOUREIRO & ZARREF 2020; VALDERRAMA, 2020).

Assim, concluiu-se pela insustentabilidade do atual modelo agroalimentar, que perpetua as desigualdades, destrói os ecossistemas e mergulha a população brasileira em índices de insegurança alimentar cada vez mais profundos. Embora a pandemia tenha potencializado a criticidade, o crédito não pode ser integralmente dado à crise sanitária. O histórico das políticas alimentares no Brasil, a constante luta dos movimentos sociais do campo e as escolhas políticas dos últimos cinco anos apontam para uma tragédia já em curso e evidenciada pela pandemia de Covid-19.

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O processo de construção do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada e o reconhecimento deste direito nos instrumentos internacionais e também no plano nacional, atravessa o século XX e é permeado por conjunturas socioeconômicas e políticas particulares ao contexto histórico em que o direito é constituído como tal.

No plano internacional, é possível visualizar uma vasta gama de instrumentos utilizados para a consolidação do direito. Na primeira hipótese, a partir de instrumentos vinculantes, há a imposição de obrigações jurídicas aos Estados que os ratificam e devem assegurar a aplicação do acordo no âmbito nacional. Os instrumentos internacionais vinculantes assumem a forma de tratados, pactos e convenções.

Por seu turno, os instrumentos internacionais não vinculantes, fornecem orientações e princípios que se revestem de uma obrigação moral do Estado signatário (FAO, 2014b). Este é o caso das recomendações, declarações e resoluções, que decorrem das decisões procedimentais. Essas decisões, quando relevantes, só obrigam quando tomadas por unanimidade ou, se majoritárias, resultando na vinculação dos integrantes da corrente vitoriosa (REZEK, 2014).

A incorporação ao ordenamento pátrio e o reconhecimento das orientações vinculadas nos instrumentos internacionais pode ocorrer de modo explícito, na parte substantiva da Constituição, oportunidade que o direito humano à alimentação será levado em conta em todas as áreas de atuação do Estado, com a possibilidade de reivindicar judicialmente o direito.

A Constituição brasileira vigente prevê três modalidades de incorporação dos tratados e convenções internacionais. O primeiro modo, atendendo ao disposto no artigo 5º, § 3º, incorporado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, diz respeito aos instrumentos que versam sobre direitos humanos. Estes serão equiparados à emenda constitucional quando aprovados pelo Congresso Nacional^{4 5}, em dois turnos, com pelo menos três quintos dos votos.

A segunda modalidade de reconhecimento dos tratados internacionais de direitos humanos possibilita que os instrumentos sejam incorporados sob o *status* de lei supralegal –

⁴ De acordo como o artigo 49, inciso I, da Constituição, é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem em encargos ou compromissos patrimoniais ao país. Esses instrumentos internacionais são celebrados pelo chefe do Executivo, nos moldes do artigo 84, VIII, CRFB.

⁵ Importante salientar o instituto da ratificação, que é a comunicação formal à outra parte (em caso de bilateralidade) ou ao depositário (nos casos de multilateralidade) do ânimo definitivo de ingressar no domínio jurídico do tratado. No direito brasileiro, isso ocorre após o trato ou convenção ser referendado pelo Congresso (REZEK, 2014).

aquela que está hierarquicamente acima das leis ordinárias e abaixo da constituição – quando a votação no Congresso ocorrer pelo procedimento ordinário e resultar em maioria simples, nos moldes do artigo 47 da Constituição. A terceira modalidade, destinada aos demais tratados, trata de incorporação como lei ordinária (NOVELINO, 2021, p. 353-354).

Quanto ao reconhecimento implícito, como princípio orientador das políticas do Estado, algumas constituições “não fazem referência explícita ao direito à alimentação nas suas disposições substantivas, mas este é mencionado nos seus princípios orientadores (FAO, 2014b)”. As consequências decorrentes da adoção desse modelo de reconhecimento é a dependência, em grande parte, da visão adotada por juízes e governos. O direito à alimentação é considerado um direito individual a ser espeitado, mas as condições de gozo do direito não são colocadas como obrigação estatal.

2.1 Breve contextualização histórica – Alimentação como direito humano

A construção do conceito de um instituto ou figura – seja ela jurídica ou não – é um desafio e longo é o caminho a ser percorrido por quem se propõe a fazê-lo. Não seria diferente o percurso para se alcançar as ideias de segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada como conhecidos atualmente.

Apesar das diferentes nomenclaturas, frisa-se, não há uma diferença substancial passível de ser esmiuçado. A segurança alimentar é um conceito baseado em necessidades e que define uma meta a ser alcançada através de políticas e programas. O direito à alimentação é um conceito jurídico, no qual existem titulares de direitos e obrigações (FAO, 2014b). São conceitos comunicantes.

Assim, para melhor visualizar os avanços e retrocessos, vale percorrer uma senda de acontecimentos históricos e, assim, iniciar os estudos a partir de uma contextualização do direito à alimentação ao longo do tempo, tendo como ponto de partida a história recente do século passado, mais precisamente no contexto da Primeira Guerra Mundial.

A Primeira Grande Guerra (1914-1918) torna-se o marco temporal inicial desta análise por se tratar do primeiro grande evento com repercussão global do século XX, embora os embates estivessem geograficamente situados no continente europeu. A opção pelo evento bélico encontra respaldo na delimitação histórico-temporal proposta por Eric Hobsbawm (1995), que aponta a guerra como o marco histórico do início do século XX.

Foi ao longo da Primeira Guerra Mundial que o termo segurança alimentar ganhou visibilidade na Europa. Nessa época, o seu conceito tinha estreita ligação com a ideia de

segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, evitando, assim, a vulnerabilidade frente a possíveis embargos econômicos de outros países, justificados pelo momento conflituoso em que o mundo passava (BURITY et al, 2010, p.11).

Hobsbawm (1995, p. 35-36) pontua que dos benefícios tecnológicos da guerra, apenas o submarino teria efeito relevante nos combates. Isto porque as tropas combatentes, incapazes de neutralizar o oponente, decidiram matar de fome os civis do adversário. Os suprimentos alimentícios da Grã-Bretanha, por exemplo, eram transportados pelo mar e abater os navios se tornou estratégia de guerra. De igual modo, os britânicos procuraram bloquear os suprimentos da Alemanha e matar de fome a população alemã.

O Brasil sentiu os reflexos da Primeira Guerra, mesmo sem uma participação efetiva nos campos de batalha. Antes de 1914, o país importava muitos alimentos básicos como trigo, arroz, feijão e batatas. Com a deflagração do conflito e a crise alimentar na Europa, o Brasil passou a ser também exportador de gêneros alimentícios básicos. Para a população, sobretudo nos grandes centros urbanos, esse processo resultou na escassez de alimentos e aumento dos preços desses produtos, atingindo especialmente as camadas mais pobres (LINHARES, SILVA apud BRINKMANN, 2017, p. 314).

No Brasil rural, no mesmo período, já era possível observar um movimento de ascensão e valorização das monoculturas nos grandes latifúndios. No estado da Bahia, por exemplo, ocorreu o *boom* do cacau (CASTRO, 1984, p. 163-164), em que toda uma população se alimentava de uma fictícia riqueza proveniente desse regime agrícola monocultor. Essa população, no entanto, estava estabelecida sob uma zona de fome.

O Período chamado de Entre Guerras (1918-1939) significou o acúmulo do medo, da insegurança e da fome em muitos países ao redor do mundo, até por aqueles que não tiveram uma participação efetiva no combate encerrado em 1918. Isso se justificaria pela interdependência no consumo de produtos primários e pelo comércio internacional.

Com a Crise de 1929 e a Grande Depressão, a queda da produção industrial norte-americana e as economias convalescentes do Pós-Guerra, países como o Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, Índias Holandesas (hoje Indonésia), Malásia e Egito, que dependiam do comércio em peso de poucos produtos primários, se viram prostrados (HOBSBAWM, 1995, p. 96).

Posteriormente, a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a conseqüente expansão dos territórios em guerra, que já não se limitavam à Europa apenas, resultaram no colapso do sistema econômico mundial e no agravamento da fome do mundo. Aliado a este fato

estava a iminente polarização do mundo com a Guerra Fria, que também fortaleceu o debate da insegurança alimentar e da comida como importante fator na geopolítica mundial.

Amartya Sen (2017, p. 212) aponta que há total conexão entre os casos de fomes coletivas e os aspectos econômicos. O economista indiano salienta que é crucial o exame adequado das interdependências econômicas e sociais que incidiriam sobre a fome, não porque não existiriam alimentos disponíveis, mas pelo maior ou menor grau do potencial para se adquirir esses alimentos.

Diante deste cenário delicado, a fome e a pobreza, tão presentes na realidade de países pobres e colonizados, ganham força e atingem esses países de maneira muito mais profunda e devastadora. O medo de que essa instabilidade desencadeasse em movimentos revolucionários fez acender o alerta para que as questões relativas à fome e pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais (CARVALHO DA SILVA, 1995, p. 9).

O combate à fome em escala internacional não era pensado apenas como ajuda humanitária. O cenário da Guerra Fria era bipolarizado entre o bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos e o bloco soviético. Os norte-americanos não aceitavam a perda de domínio e a expansão dos limites da URSS. Assim, combater a fome tornou-se mais um elemento estratégico no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial (PEREIRA SILVA, 2014, p. 9).

O período que sucedeu a II Guerra Mundial também desencadeou uma série de outros conflitos, sobretudo na Ásia e na África continental, oportunidade em que vários países passaram a lutar pelo fim do jugo colonial e pela libertação nacional (CARVALHO DA SILVA, 1995, p. 10). Esses conflitos trouxeram sérios danos à garantia de direitos humanos, já fragilizados pelas práticas coloniais anteriores, aumentando o impacto da fome nesses países, além de impedir o desenvolvimento econômico e a geração de oportunidades produtivas às populações locais.

Os novos textos internacionais precisavam conviver com o final dos processos descolonizadores e o surgimento de novas nacionalidades e novos atores internacionais (HERRERA FLORES, 2009, p. 24). A temática dos Direitos Humanos populariza-se e emerge no século XX como um grande desafio, teórico e prático, em busca da formulação de uma base jurídica mínima de direitos, que abrangesse o maior número de indivíduos.

Com o objetivo promover a cooperação internacional na questão alimentar, fundou-se em 1945 a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). O Organismo nasce a partir da tentativa do nutricionista australiano Frank McDougall em

conciliar a saúde com a agricultura. McDougall fez chegar às mãos de Eleanor Roosevelt, então primeira dama dos Estados Unidos, sua proposta de combate à fome e à desnutrição.

Eleanor Roosevelt organizou um jantar na Casa Branca, em 1942, oportunidade em que McDougall pôde defender a criação de um programa das Nações Unidas. Esse programa trataria os alimentos como um problema econômico mundial. Na proposta, a agricultura seria elemento crucial para a melhoria do padrão de vida (FAO, 2015).

A Conferência das Nações Unidas sobre a Alimentação e a Agricultura foi realizada em 1943 nos Estados Unidos e contou com a participação de mais de 40 governos. Na ocasião, decidiu-se pela criação de um organismo, de caráter permanente, no setor da agricultura (FAO, 2018, p. 21). No dia 16 de outubro de 1945, 44 países firmaram a constituição para a criação da FAO, o que ocorreu oito dias antes do estabelecimento da Organização das Nações Unidas. A Carta das Nações Unidas havia sido assinada em junho, mas não entrou em vigor até sua ratificação em 24 de outubro de 1945.

Na primeira conferência da FAO, foram estabelecidos os dois principais fatores a serem ponderados na atuação do organismo. O primeiro fator foi a necessidade de conciliar os interesses dos produtores e consumidores, protegendo-os das flutuações descontroladas na produção agrícola e nos seus preços mundiais. Também foi pontuada a necessidade de se controlar a oferta e o excesso de demanda, apoiando o desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento, sem criar desincentivo à sua produção agrícola doméstica ou interrupção de comércio local ou internacional (GOMES et al, 2013, p. 32).

O direito humano à alimentação adequada (DHAA) repercutiu na esfera internacional com a Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948)⁶, em seu artigo 25. É a primeira vez que se reconhece na jurisdição internacional o direito à alimentação como uma obrigação de todos os Estados diante de seus nacionais. É possível observar, já neste primeiro momento, tensões políticas entre os organismos intergovernamentais recém-criados, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O atrito repousou sobre a forma como esses organismos entendiam o acesso ao alimento. A Organização das Nações Unidas para a alimentação e Agricultura (FAO) já defendia esse acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, ao passo que o FMI e

⁶ Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

o Banco Mundial entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (BURITY et al, 2010, p.11).

A inclusão do direito à alimentação na mais famosa declaração de direitos não ocorreu sem motivos, antes, foi fruto de conjunto de esforços para sensibilizar o mundo quanto aos problemas com a fome e a miséria, e ao binômico consumo/produção de alimentos. O Pós-Guerra fortalece a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deveria ser reduzida ao âmbito dos Estados, de competência exclusivamente doméstica, mas expandido ao interesse internacional (PIOVESAN, 2004, p.22).

A Declaração de 1948, juntamente com os Pactos internacionais seguintes, representou o marco inicial do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujo lastro axiológico e unidade valorativa enfatizam a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (PIOVESAN, 2004, p. 22). Forma-se, assim, um sistema normativo global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Há constituído, ainda, sistemas regionais de proteção (na Europa, América e África) e sistemas locais de proteção doméstica dos direitos (PIOVESAN, 2009, p. 109).

Pela primeira vez, surge a categorização do ser humano sob o conceito universal de “direitos humanos”. Antes, falava-se em “homem” e “cidadão”. O que se constata desse processo de formação e formalização dos direitos humanos é que sua principal característica, a universalidade, ficou suas bases sobre elementos puramente ocidentais. Em suma, um conceito que surge dentro de um contexto particular, do ocidente, difundiu-se por todo o globo terrestre como um mínimo ético a ser perseguido. (HERRERA FLORES, 2009. p. 27).

Não é difícil concluir pela dificuldade de se dar efetividade aos direitos humanos partindo-se da premissa universalizante. A complexidade das variações culturais, por exemplo, gera graves conflitos de interpretação e aplicação dos ordenamentos que preveem a proteção de direitos. Essa crise na aplicabilidade e efetividade dos direitos será trabalhada em momento oportuno.

Além da Declaração de 1948, é importante pontuar o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado no âmbito das Nações Unidas em 1966, que corrobora em seu artigo 11, §2º, que é “direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome”. Como o a Declaração não possuía natureza jurídica de tratado, o PIDESC também foi utilizado como meio de vincular efeitos jurídicos. O Brasil, o Pacto só entra em vigor 26 anos depois, com a promulgação do Decreto nº 591/1992 (LESSA, 2019, p. 72).

O cenário anterior ao PIDESC é marcado pelo *Codex Alimentarius*, de 1963, criado a partir da formação do Comitê Misto de Especialistas em Nutrição da FAO e da Organização Mundial da Saúde e concentrou as normas alimentares mundiais. No mesmo ano, nasce o Programa Mundial de Alimentos, com o objetivo de distribuição imediata de alimentos para populações em vulnerabilidade alimentar, como ocorreu com o retorno de cinco milhões de refugiados após a declaração de independência da Argélia (FAO, 2018, p.54-55).

É possível pontuar que a segurança alimentar foi tratada como uma questão de insuficiência na disponibilidade de alimentos pelo mundo. A partir dessa compreensão, foram pensadas e executadas políticas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos (BURITY et al, 2010, p.11).

A segunda metade do século seguiu o fluxo das reformas propostas pelo *New Deal*, que subsidiaram e regularam a agricultura, permitindo que a chamada Revolução Verde propagasse por todo o planeta o modelo capitalista de agricultura industrial (HOLT-GIMÉNEZ, 2019, p. 119). Esse sistema de produção amplamente mecanizado visava, sobretudo, o aumento da produção.

No início da década de 70, a produção mundial de cereais diminuiu pela primeira vez em duas décadas, o que resultou no aumento da necessidade de importação e desaparecimento dos excedentes em curto espaço de tempo. A partir desses acontecimentos, foi convocada a Conferência Mundial de Alimentação de 1974, celebrada em Roma, que pontuou duas urgências: a resposta às demandas alimentares e a garantia de abastecimento adequado para reduzir os abismos entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento (FAO, 2018, p.92).

A Conferência identificou que a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos. Percebeu-se que já não era mais suficiente apenas produzir alimentos, era preciso também garantir a regularidade do abastecimento. O enfoque, na época, ainda estava preponderantemente no produto, e não no ser humano, ficando a dimensão do direito humano em segundo plano (BURITY et al, 2010, p.12).

O resultado da Conferência Mundial de Alimentação é a apresentação da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição, que reconhece a grave crise alimentar da época, sem promover, no entanto, qualquer associação entre a fome e o modelo capitalista de produção de alimentos, apenas identifica como a principal causa da fome as desigualdades sociais geradas pelo colonialismo e pela discriminação racial. Hoyos e D'Agostin (2017)

asseguram que as propostas trazidas pela Declaração legitimam e promovem a Revolução Verde e as ações para ampliação da produtividade agrícola, criando a plataforma base para o monopólio internacional de produção de alimentos. De acordo com a Declaração,

compete a cada Estado interessado, em conformidade com o seu juízo soberano e com a sua legislação interna, eliminar os obstáculos à produção alimentar e conceder incentivos adequados aos produtores agrícolas. De importância primordial para o alcançar destes objetivos são medidas eficazes de transformação socioeconómica mediante a reforma da política agrária, fiscal, de crédito e de investimento (ONU, 1974).

A Declaração de 1974 evidencia que o modo em que se apresentou a crise alimentar foi uma das justificativas para impulsionar a indústria agroalimentar internacional. Foi possível expandir a Revolução Verde a partir de um financiamento da própria ONU, entrelaçando as economias em uma “nova ordem econômica internacional”, possibilitando a participação dos países em desenvolvimento. Essa nova ordem seria o meio para erradicação da fome e desnutrição. Tratava-se de uma proposta econômica baseada nos princípios da equidade e justiça para alcançar os propósitos da Segurança Alimentar. (HOYOS; D’AGOSTIN, 2017, p.180).

Na década de 80 aumentou a conscientização sobre a necessidade de livrar o mundo da fome. Ao mesmo tempo, pelo menos 30 países do continente africano experimentavam grave situação de fome e desnutrição. Na Europa e na Ásia, o desastre de Chernobyl acendia o alerta para a contaminação do ambiente e as consequências sobre os produtos agrícolas e alimentares básicos (FAO, 2018. p. 131).

Inobstante os esforços empreendidos e o compromisso com a erradicação da fome firmado na Conferência de 1974, pouco avanço se viu, o que levou à convocação de diversos encontros, como a Conferência Internacional sobre Nutrição pela FAO e OMS, em 1992, e a Conferência da FAO de 1995. Objetivando reviver o apoio dos Estados e os debates sobre a fome, a FAO convocou a Cúpula Mundial da Alimentação.

A Cúpula contou com a participação de 186 Chefes de Estado e de Governo e pela primeira vez os representantes e Chefes de Estados dirigiam sua atenção para a questão da segurança alimentar e os meios de acesso aos alimentos (FAO, 2015). A Cúpula não buscou apresentar novos mecanismos de contenção da crise alimentar, mas prezou pela autonomia dos Estados em estabelecer suas próprias políticas a partir da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.

Com a Declaração de Roma, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros e de qualidade, produzidos de forma

sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. O Plano de Ação propôs sete compromissos a serem adotados pelos Estados (FAO, 1996). São eles:

1. A garantia de um ambiente político, social e econômico propício a criar condições de se erradicar a pobreza e estabelecer uma paz duradoura. A prevenção e solução de conflitos criaria, segundo o Plano, um ambiente de respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos, o que condicionaria, conseqüentemente, a participação efetiva e equitativa de toda a população nos processos decisórios que afetem a própria segurança alimentar.

Para tanto, também seria necessário garantir igualdade entre os sexos e dar plenos poderes às mulheres, encorajar a solidariedade a nível nacional e promover a igualdade de oportunidades, especialmente no que diz respeito aos grupos e pessoas vulneráveis⁷.

2. A implementação de políticas para erradicar a pobreza e a desigualdade, nas zonas urbanas e rurais. Além disto, é necessário pensar a melhora ao acesso físico e econômico a quantidades suficientes de alimentos, que por sua vez, deverão ser nutricionalmente adequados e seguros.
3. O terceiro compromisso se firma sobre práticas e políticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, objetivando assegurar a adequada provisão de alimentos, tanto a nível familiar, como nacional, regional e global.

O cumprimento deste compromisso requer o combate às ameaças ambientais que atingem diretamente a segurança alimentar, como a seca, processos de desertificação, erosão da diversidade biológica e a degradação dos recursos naturais.

4. Assegurar que as políticas comerciais de alimentos contribuam para fomentar a segurança alimentar a través de um sistema comercial mundial justo. Isso significaria o respeito aos Acordos da Rodada Uruguai pelos membros da Organização Mundial do Comércio.

⁷ O conceito de vulnerabilidade possui diversos matizes, a depender da ótica sob a qual se analisa: econômica, jurídica ou política. O conceito de vulnerabilidade utilizado nas ciências sociais muito se aproximaria daquele empregado nas ciências naturais, mais precisamente em relação aos impactos decorrentes de desastres naturais. Leonor Suárez Llanos (2012), em linhas gerais, aponta a vulnerabilidade como uma predisposição ou suscetibilidade física, econômica, política ou social que afeta um indivíduo ou comunidade, que podem sofrer danos decorrentes de fenômenos desestabilizadores de origem natural ou fruto da ação do ser humano.

5. O quinto compromisso consubstancia-se no empenho para prevenir e estar preparado para enfrentar as catástrofes naturais e emergências causadas pelo homem, de modo que se reduza a necessidade de assistência alimentar de emergência. As operações de emergência precisam facilitar a rápida transição da assistência para o desenvolvimento.
6. Promover a otimização do uso dos recursos públicos e privados para desenvolver os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais sustentáveis.
7. Por fim, o sétimo compromisso propõe a execução, monitoramento e prosseguimento do Plano de Ação, em todos os níveis, em cooperação com comunidade internacional⁸.

Ainda de acordo com o Plano, haveria uma responsabilidade primária dos governos na criação de um ambiente econômico e político que assegure a segurança alimentar de seus cidadãos, o que deve envolver todos os elementos da sociedade civil e contar com as contribuições da comunidade internacional e da FAO (item 56).

A Declaração de Roma destaca que os alimentos não devem ser utilizados como um instrumento de pressão política ou econômica e define que existe segurança alimentar quando “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (FAO, 1996).

Não obstante a clareza do enunciado, foi necessária a edição do Comentário Geral nº 12 pelo Comitê do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1999) para que nenhuma outra dúvida pairasse sobre a essencialidade da alimentação para a manutenção da vida e sua dignidade, bem como a obrigação do Estado em respeitar, proteger e satisfazer o direito. A partir do trecho abaixo transcrito, é possível visualizar a minúcia trazida pelo Comentário:

4. O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada 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.

5. Apesar do fato de que a comunidade internacional tem reafirmado frequentemente a importância do respeito total ao direito à alimentação adequada, uma distância perturbadora ainda existe entre os padrões estabelecidos no artigo 11

⁸ Luigi Ferrajoli (1995, p. 41) pondera que o novo momento normativo internacional, delimitado a partir da Carta da ONU de 1945, também caracterizaria um novo momento para a expressão “comunidade internacional”. Se antes o termo era utilizado de forma excludente e limitado aos países da Europa, a partir de então é possível pensar em uma comunidade mais abrangente e que pudesse abarcar o mundo todo.

do Pacto e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. Mais de 840 milhões de pessoas, em todo o mundo, a maior parte deles em países em desenvolvimento, sofrem de fome crônica; milhões de pessoas estão enfrentando a inanição, como resultado de desastres naturais, a crescente incidência de conflitos e guerras em algumas regiões e o uso do alimento como arma de guerra. O Comitê observou que, enquanto os problemas da fome e da desnutrição são frequentemente agudos em países em desenvolvimento, a desnutrição, a subnutrição e outros problemas, relacionados com o direito à alimentação adequada e ao direito a estar livre da fome, também existem em alguns dos países mais desenvolvidos do mundo. Fundamentalmente, as raízes do problema da fome e desnutrição não residem na falta de alimento, mas na falta de acesso ao alimento disponível, entre outras razões por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial.

O Comentário também esclarece conceitos importantes para a promoção do direito, como a aceitabilidade cultural⁹, acessibilidade física¹⁰ e econômica¹¹, disponibilidade e adequação. Os dois últimos são considerados conteúdo essencial do direito à alimentação adequada, juntamente com a Sustentabilidade¹², Adequação¹³ e Estabilidade¹⁴.

A disponibilidade do alimento, de acordo com o Comentário, precisa ser em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de qualquer substância adversa que venha, a curto ou longo prazo, comprometer a integralidade da saúde. A disponibilidade abrange alternativas de alimentar-se diretamente da terra produtiva ou de outros recursos naturais. A adequação, por sua vez, tem seu sentido condicionado pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas.

O que se verifica até o final do século XX é a construção de um verdadeiro ordenamento jurídico internacional que buscou, de alguma forma, atender e apaziguar a crise alimentar mundial. Não obstante o amplo debate e adoção de instrumentos normativos no

⁹ A necessidade de tomar-se em consideração, tanto quanto possível, valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim estão ligados ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis (ONU, 1999).

¹⁰ Acessibilidade física significa que uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis, como crianças até seis meses de idade, pessoas idosas, os deficientes físicos, os doentes terminais, etc. Vítimas de desastres naturais ou pessoas vivendo em áreas de alto risco também podem necessitar de atenção especial, priorizando-se a acessibilidade ao alimento (ONU, 1999). Uma vulnerabilidade particular apontada pelo Comentário Geral nº 12 é aquela de grupos indígenas, cujo acesso às suas terras tradicionais pode estar ameaçado.

¹¹ Acessibilidade econômica significa que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento, deveriam ser de tal ordem que a satisfação de outras necessidades básicas não fique comprometida (ONU, 1999).

¹² A sustentabilidade proposta pelo Comentário Geral número 12 propõe que a gestão dos recursos naturais deve ser feita de forma a assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras (FAO, 2014b).

¹³ Por adequação, entende-se a alimentação suficiente e nutritiva para satisfazer as necessidades alimentares das pessoas (FAO, 2014b).

¹⁴ A estabilidade visa a garantia da disponibilidade de alimentos de maneira estável ao longo do tempo em cada lugar (FAO, 2014b).

âmbito internacional, o direito à alimentação não foi incluído na redação original da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.

Apenas em 2010, com o advento da Emenda nº 64, o direito à alimentação ganhou *status* constitucional, passando a elencar o rol de direitos sociais do artigo 6º. A existência deste marco legal informa que o DHAA também é uma obrigação do Estado brasileiro e, portanto, deverá ser considerado nas escolhas estatais.

2.2 O debate da fome no Brasil e disseminação da proposta da alimentação como direito

Apesar do tardio reconhecimento pela Constituição, o Direito Humano à Alimentação Adequada já passava por profundas discussões no Brasil. A ausência de regramento constitucional não significava uma lacuna nos debates sobre alimentação, nem a inexistência de políticas públicas alimentares.

Evidentemente, deve-se começar falando do papel precursor de Josué de Castro, nos idos dos anos 40, com a sua célebre obra “Geografia da Fome”. Castro compreendeu a tragédia da fome a partir da atenta observação sobre a realidade do sertanejo que foge da fome no interior e encontra mais miséria nos mangues de Capibaribe.

O autor esclareceu que a fome não é um fenômeno natural, ou uma maldição que se abate sobre determinados povos (MENEZES, 2010, p. 247), mas sim um fenômeno social que só pode ser resolvido pela ação humana. A luta contra a fome, segundo o autor, exigiria não somente o aumento da produtividade agrícola, mas, também uma melhor distribuição dos alimentos (CASTRO, 1984).

Dentre as ações governamentais referentes ao contexto da fome, destaca-se a atuação de Getúlio Vargas que, a partir da segunda metade da década de 30, como parte de sua política trabalhista, tomou medidas visando afetar – positivamente – a alimentação dos trabalhadores. A primeira medida foi a instituição do salário mínimo, por meio do Decreto Lei nº 399/1938.

Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). No ano seguinte, o Serviço Central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), subordinado ao Ministério do Trabalho. O programa perdeu forças com o fim do governo Vargas em 1945 e foi oficialmente extinto em 1967 (PEREIRA SILVA, 2014, p. 17).

O SAPS expandiu-se em especial pelo Rio de Janeiro, onde mantinha, em 1945, seis restaurantes populares, fiscalizava outros 42 e distribuía refeições quentes em caminhões térmicos para trabalhadores. Além disso, foi implementado o programa de desjejum escolar,

importante medida que oferecia às crianças refeições à base de leite, frutas e pão, totalizando 400 calorias logo na primeira refeição do dia (CARVALHO DA SILVA, 1995, p. 87).

O reconhecimento pelo trabalho de Josué de Castro internacionaliza quando, nos idos dos anos 50, é nomeado para a presidência do Conselho Executivo da FAO, em Roma. A nomeação foi vetor para a criação de uma das primeiras organizações da sociedade civil com o objetivo de combater a fome, a Associação Mundial de Luta contra a Fome – ASCOFAM (NASCIMENTO, 2012, p. 13).

O que se observou ao longo do governo de João Goulart, entre 1961 e 1964, foi a tentativa de intervenção estatal sobre no que tange ao abastecimento e comercialização de alimentos, o que ocorreu a partir da Lei Delegada nº 04/1962, considerada como marco regulatório da intervenção estatal na compra, armazenamento e distribuição de gêneros alimentícios (SILVA PEREIRA, 2019, p. 228-229).

O marco regulatório foi responsável pela criação da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB). A autarquia federal foi autorizada a criar duas companhias voltadas para a comercialização de alimentos. São elas a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZÉM), instituídas pelas Leis Delegadas nº 06 e 07 de 1962, respectivamente.

O presidente João Goulart tentava deter a crescente especulação alimentar por empresas privadas. Apenas vinte anos depois, a COBAL e a CIBRAZEM foram unificadas, formando a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Essa fusão anunciava a nova postura governamental no tratamento da questão alimentar enquanto problema e que deveria ser resolvido a partir de uma política de segurança alimentar (NASCIMENTO, 2012, p. 15).

No início da década de 70 ampliou-se o debate sobre a necessidade de formulação de políticas sociais alimentares. A III Reunião Especial dos Ministros de Saúde das Américas, realizada em Santiago do Chile, em 1972, criou condições favoráveis para a promulgação da Lei nº 5829/1972, nascendo o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Dentre suas atribuições, estava a assistência ao Governo Federal na formulação da Política Nacional de Alimentação, elaboração do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e a execução do Programa (ARRUDA, 2007, p. 321).

O PRONAN definiu como alvo as gestantes, nutrizes e crianças até sete anos na população de baixa renda e crianças matriculadas em escolas entre sete e catorze anos. O Programa, em suas várias fases, ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional incluindo

suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas e alimentação do trabalhador (CARVALHO DA SILVA, 1995, p. 90).

O Programa passou por dois grandes momentos: o I PRONAN e II PRONAN. Bertoldo Kruse Grande de Arruda (2007, p. 321), à época presidente do INAN, relata que o I PRONAN, instituído em 1973 e com vigência até 1974, transcorreu com grandes dificuldades e foi interrompido por muitas transgressões normativas e operacionais apuradas em diversas auditorias.

O II PRONAN, aprovado em 1976 e com vigência prevista inicialmente para 1979, apresentou a proposta de equacionar o grave problema da desnutrição no país, destinando parte dos recursos que possuía para a aquisição imediata de alimentos e sua distribuição. Um de seus subprogramas buscava a identificação dos componentes da cesta básica e a organização de pequenos produtores para plantar e comercializar esses alimentos de maior demanda, o que resultaria, pelo menos em tese, em uma correção dos mecanismos de distribuição de renda (INAN, 1976, p. 4).

Cabe destacar que a proposta do III PRONAN, apesar de encaminhada para o Conselho Deliberativo do INAN, não foi aprovada, de modo que as diretrizes do II PRONAN continuaram a ser executadas, até perder forças no início da década de 80 (ARRUDA, 2007, p. 323).

Há que se pontuar, no entanto, que apesar da existência de programas voltados à garantia da alimentação, o período compreendido entre as décadas de 60 e meados da década de 80, a ditadura militar, foi marcado pelo agravamento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil.

Conhecido como “milagre econômico”, o *boom* nos percentuais de crescimento do país foi impulsionado pelas políticas de crédito voltadas a promoção da modernização do campo, como pautado na cartilha da Revolução Verde. Apesar de uma produção agrícola quantitativamente capaz de atender às necessidades da população brasileira e do efetivo funcionamento do sistema de armazenamento e distribuição de alimentos – vide a atuação da COBAL – o alimento tornou-se inacessível em razão da alta dos preços e da crescente inflação que perdurou no período ditatorial (RANGEL, 2018, p. 128).

Vale frisar que durante o regime militar já se falava em incentivos fiscais aos grandes proprietários de terras, perpetuando o modelo de concentração fundiária, sem prejuízo ao modelo de desenvolvimento e à acumulação capitalista. O processo de modernização do campo passa por uma renúncia de poder por parte dos grandes latifundiários em troca de favores

econômicos, concedidos sob a forma de incentivos e subsídios, o que permitiu a modernização econômica e tecnológica do setor (SAUER, 2008, p. 40). A modernização da agricultura, nesses moldes, não significou atenção à alimentação e segurança alimentar.

Como bem pontua Vasconcelos (2005, p. 443-445), em meados da década de 70, o padrão econômico de acumulação, por parte do Estado, mostrou-se esgotado e insustentável. A massa trabalhadora foi excluída do processo de crescimento econômico vivenciado pelo país. Ademais, a intervenção alimentar e nutricional ocorrida no período da ditadura militar enfatizou, sobretudo, sua dimensão ideológica, com programas marcados pelo assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral.

Em meados dos anos 1980, uma série de estratégias de combate à fome foi sendo idealizada por intelectuais do campo da alimentação e nutrição. Em 1985, no primeiro governo civil após a ditadura militar, fez-se uso pela primeira vez da expressão *segurança alimentar* em documento oficial, do Ministério da Agricultura, intitulado “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome” (MENEZES, 2010, p. 248).

Cabe registrar também a realização, no ano seguinte, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, oportunidade em que foi sintetizada a máxima “Alimentação como direito de todos e dever do Estado” (VASCONCELOS, 2004, p. 261). A partir da I CNAN, também foi introduzido o qualificativo nutricional à noção de segurança alimentar (CONSEA, 2009, p.24).

Assim, seguindo os acontecimentos ocorridos a partir de 1985, pontua-se o lançamento de três instrumentos específicos de política social elaborados na esfera federal: o Plano de Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, as Prioridades Sociais para 1985 e as Prioridades Sociais para 1986.

Em 1986 foi criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que tinha por objetivo a distribuição de um litro de leite por dia para famílias com crianças de até sete anos e com renda de até dois salários-mínimos por mês. O Programa ficou conhecido como “tíquete do Sarney” e foi duramente criticado em razão de problemas decorrentes da sua execução. Comumente os cupons, produzidos pela Casa da Moeda e distribuídos pelos correios, foram utilizados como moeda corrente. Apesar das críticas, a experiência foi bem-sucedida no que tange ao crescimento da produção de leite no país e na criação de uma moeda de curso forçado para atender a um objetivo específico (PESSANHA, 2002, p.10).

Destaca-se, no entanto, que nos anos seguintes, em razão da edição do Plano Cruzado (1986), do Plano Bresser (1987) e do Plano Verão (1989), ocorreu certo esvaziamento técnico,

financeiro e político dos programas de alimentação e nutrição vigentes à época (VASCONCELOS, 2005, p. 446).

O início da década seguinte (1990-1992), sob a presidência de Fernando Collor de Mello, é caracterizado pela quase extinção dos programas de alimentação e nutrição do país, mantido apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), extremamente enfraquecido, e a distribuição de cestas de alimentos armazenados em estoques públicos (HAACK et al, 2018, p. 129).

Neste contexto, o enfraquecimento das políticas sociais de alimentação contribuiu para a manutenção do quadro de insegurança alimentar e nutricional no país e, conseqüentemente, para o enriquecimento dos debates sobre a fome, especialmente após a criação da Ação da Cidadania (VALENTE, 2003, p. 54). Aliás, foram três os principais eventos do início da década de 1990 que marcaram a retomada ao debate da fome.

O primeiro foi a “redescoberta” da fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que publicou um estudo intitulado “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, em 1993. O Mapa da Fome do Ipea expôs os indicadores da indigência e da fome, desagregados por áreas metropolitanas, áreas urbanas e rurais de cada Unidade da Federação. Apresentou, ainda, os dados regionalizados sobre a produção de alimentos e algumas considerações sobre as prioridades de intervenção para o enfrentamento da questão alimentar no país.

Ainda segundo o estudo, trinta e dois milhões de brasileiros - uma população que à época equivalia à da Argentina – encontrava-se com problemas relativos à fome. Destes, podia-se contabilizar nove milhões de famílias cuja renda mensal garantia, na melhor das hipóteses, apenas uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse foi o limite utilizado para determinar a população que apresentava condições mais graves de insuficiência alimentar (IPEA, 1993a, p. 5).

De acordo com o estudo, metade dos brasileiros não possuía renda que garantisse o acesso a uma quantidade adequada de alimentos e estavam localizados nos centros urbanos. Parcela significativa destes estaria na região nordeste. Outra parcela considerável estaria vivendo faminta pelas regiões metropolitanas. Apesar da alta concentração da fome no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana disseminava-se por todo o território nacional (IPEA, 1993a). Assim, constatou-se que a fome mapeada no Brasil da década de 90 já não se limitava ao Recife e aos mangues do Capibaribe, onde fervilhavam caranguejos e a fome do sertanejo, como ilustrados por Josué de Castro (1984) nos anos 40.

O segundo momento emblemático que trouxe à tona o debate sobre a fome e o direito à alimentação no Brasil foi com a explosão do movimento Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, capitaneado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

Com a aprovação do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, o Movimento pela Ética na Política deu origem a outra cruzada ética: a constituição do movimento social Ação da Cidadania. O movimento foi lançado oficialmente em 08 de março de 1993, acrescentando outros elementos ao nome inicial: Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Seu objetivo era de mobilização da sociedade civil acerca da realidade social do país, que levava à miséria e à fome (VASCONCELOS, 2004, p. 261).

Betinho formulou seu programa de combate à fome e à miséria sobre dois pilares, ético e político. Para o sociólogo, a miséria não era um fenômeno natural, mas consequência desses dois elementos. Para combater o mal da miséria e da fome, seria necessário estruturar políticas sociais que levassem em consideração esse caráter ético. Betinho aponta que o fenômeno da pobreza e da fome não é novidade, mas remete ao passado colonial brasileiro e todos os processos excludentes posteriores. A miséria só se transforma em um problema de fato para o Brasil quando suas consequências começam a agredir a classe média e as elites, o que se depreende a partir de seus escritos (SOUZA, 2010):

Agora que a miséria agride a senhores e filhos da classe média, saqueia supermercados, sequestra empresários e milionários, assalta quem anda nas ruas, assusta, cresce, arrasta banhistas nas praias, agora que seu número atinge a casa dos milhões, o país se pergunta o que fazer com isso. (...) Foi nesse contexto que nasceu a proposta do Conselho de Segurança Alimentar do PT, adotado pelo governo Itamar, assim como a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida.

Com os slogans “A fome tem pressa” e “Fome: não dá para esquecer”, iniciou-se o processo de formação dos chamados Comitês de Combate à Fome. Os Comitês foram divididos em duas categorias. Ao Comitê Misto, coube a função de transformar o combate à miséria em prioridade governamental, com ações específicas que deveriam ser assumidas de acordo com cada Ministério. Também foi proposta a criação dos Comitês não governamentais. Estes, por sua vez, poderiam ser formados por diversos setores da sociedade, como sindicatos e igrejas, denotando, assim, um caráter plural na disseminação da ideia (SOUZA, 2010).

Os Comitês da Ação da Cidadania constataram, por exemplo, quais seriam as causas mais importantes da desnutrição, elencando o desemprego, a concentração de renda, baixo poder aquisitivo das famílias, ausência de saneamento básico e o desmame precoce das crianças como fatores determinantes para a debilidade da condição nutricional (CONSEA, 1995, p. 9).

A Ação da Cidadania conseguiu repercussão nacional ao ponto de obter apoio do então presidente da república Itamar Franco. Cabe ressaltar aqui, a expressiva participação do

chamado Governo Paralelo movimento liderado por Luís Inácio Lula da Silva e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que elaborou a proposta de Política de Segurança Alimentar, entregue em 1993 ao recém-empossado presidente. Na proposta, já estava prevista a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (MENEZES, 2010, p. 249; TAKAGI, 2006, p. 23).

A proposta apresentada pelo Governo Paralelo do PT leva em consideração todo o contexto econômico de alta da inflação, destacando o problema do aumento dos preços dos alimentos, ocorrido em razão da intensa incorporação de equipamento industriais na agricultura, do elevado grau de beneficiamento dos alimentos e da centralização da produção e distribuição dos produtos (PESSANHA, 2002, p. 13).

Em abril de 1993, foi lançado por Itamar Franco o Plano de Combate à Fome e à Miséria e, enfim, criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) pelo Decreto n. 807/1993. O Plano possuía quatro prioridades: combate à desnutrição materno-infantil; descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador; e uso dos estoques públicos em programas emergenciais (CARVALHO DA SILVA, 1995, p. 98).

O CONSEA tinha caráter consultivo e estava vinculado à presidência da República. O Conselho contava com a participação do governo e de membros da sociedade civil. Dentre os membros do governo, estavam os ministros da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-estar Social e Planejamento, além do secretário geral da presidência da República. Por parte da sociedade civil, 21 entidades foram escolhidas, sendo 19 indicadas pela Ação da Cidadania. O CONSEA, neste primeiro momento, não tratava apenas de assuntos ligados à segurança alimentar, mas de políticas sociais diversas, como o trabalho escravo (NASCIMENTO, 2012, p. 22-23).

A Ação da Cidadania abriu espaço para que ocorresse no ano seguinte a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, o que levou a um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar. A Conferência consolidou três aspectos básicos: o processo de desenvolvimento econômico e social deveria garantir segurança alimentar, a necessidade de articulação entre sociedade civil e o Poder Público, o que não resultaria, por sua vez, na diluição de papéis, específicos para cada participante (ARRUDA, 2007, p. 323).

Os acontecimentos do ano de 1994, no entanto, não colaboraram para a manutenção do papel de destaque que a Ação da Cidadania vinha exercendo nos veículos de comunicação. Com o advento do Plano Real, Copa do Mundo e um novo presidencial, os holofotes foram retirados sobre o movimento, que foi perdendo forças.

Esse enfraquecimento também foi sentido com a extinção do CONSEA pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O Conselho encontrou dificuldades na implementação dos seus objetivos por se tratar de órgão relativamente novo, com apenas dois anos de atuação, tempo insuficiente para incorporação de uma política inédita no país. No lugar do CONSEA, foi instituído o Conselho do Programa Comunidade Solidária, através do Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995.

O Programa Comunidade Solidária foi apresentado como um plano de combate à pobreza e à desigualdade, priorizando os municípios mais pobres. Lavínia Pessanha (2002, p. 21-22) chama atenção para as dificuldades do primeiro ano de Programa, que esbarrava em questões como a inadimplência fiscal, já que exigia contrapartida dos municípios. O Programa deslocou a centralidade dos debates da fome e da segurança alimentar e passou a orbitar sobre a questão da pobreza.

A estratégia do citado Programa refletiu a intenção de descentralização das ações ao direcionar políticas aos segmentos sociais mais pobres. Essa estratégia não foi suficiente para romper com o velho modelo de implementação de políticas sociais, voltados à geração de dividendos político-eleitorais e atendendo ao clientelismo assistencialista dos gestores locais. Pessanha (2002, p. 23) aponta para o uso da máquina pública como meio de fortalecimento das alianças partidárias, fortalecido pelas bases locais. O efeito imediato, objeto de fortes críticas, foi a desarticulação das parcerias consolidadas entre Estado e Sociedade Civil, construídas no âmbito do CONSEA.

Na América Latina, de modo geral, a recepção do modelo está ligada à imposição dos chamados “programas de ajuste estrutural”, exigências das agências de financiamento mundial para renegociação de dívidas. Dentre outras ações, tornava-se necessário observar a contenção de gastos públicos e, conseqüentemente, a diminuição de investimentos em políticas sociais. Em relação a estas, a orientação neoliberal era a de focalização, com a definição precisa e delimitada dos beneficiários das políticas, o que reduzia custos e evitava o risco político dos benefícios sociais serem compreendidos como direitos universais e exigíveis (TESSAROLO; KROHLING, 2011, p. 76-77).

A proposta do Programa perpetuava a visão de uma atuação paternalista e assistencialista do Estado, que perdurou até o final da década. Em janeiro de 1999, o governo federal reorganiza sua estratégia de atendimento aos grupos vulneráveis, extingue o Programa Comunidade Solidária e redistribui suas competências em dois eixos. O Projeto Alvorada ficou

responsável pelo combate à pobreza, enquanto a Comunidade Ativa atuava com foco no desenvolvimento local integrado (PESSANHA, 2002, p. 23).

O modelo das políticas sociais instituídas por FHC, seguindo a agenda neoliberal, fomentava a execução dos serviços sociais pelo Terceiro Setor, financiado por doações. Isso fez acender a chama do “solidarismo”, com a perda do sentido dos direitos sociais enquanto direitos constitucionais. Os direitos sociais foram reduzidos, afirmam Tessarolo e Krohling (2011, p. 83), às categorias de “caridade pública”, com a “refilantropização” da questão social, oportunidade em que as responsabilidades estatais são repassadas às entidades da sociedade civil.

A virada para o século XXI foi marcada pela elaboração do emblemático Programa Fome Zero (PFZ). Inicialmente pensando pelo Instituto da Cidadania, o Programa visava oferecer ao presidente da República que seria eleito em 2002 uma proposta de enfrentamento da fome. O Projeto Fome Zero (2001), que posteriormente se transformaria no Programa Fome Zero, contou com a coordenação técnica de José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi.

O Projeto se apresentava como proposta de Política de Segurança Alimentar e foi pensado a partir da coleta de dados que apontou a existência de 44 milhões de pessoas sobrevivendo com menos de um dólar por dia. Esse era o parâmetro que o Banco Mundial havia adotado para delimitar a linha de pobreza e representava em agosto de 2001 a quantia de R\$ 80,00 mensais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8-9). O Projeto estava estruturado sobre três pilares principais: políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais.

As políticas estruturais seriam aquelas que buscariam a redução dos efeitos da vulnerabilidade alimentar das famílias. Tais políticas incluíam medidas para geração de emprego e aumento da renda, o que ocorreria a partir de investimentos através do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, visando alavancar a produção após a concessão de microcrédito. O aumento da renda e geração de empregos também estaria intimamente ligado às políticas habitacionais e à valorização do ensino público fundamental (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 13).

As políticas estruturais, segundo o Projeto, também dependeriam de um processo de distribuição de terras, de modo que a intensificação da reforma agrária condicionaria a ampliação da renda das famílias, das fontes de consumo alimentar e a dinamização das economias regionais. Os assentamentos já apresentavam a expressiva melhora na qualidade de

vida da população residente, reduzindo a vulnerabilidade à fome (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 13-14).

Dentre as demais medidas estruturais a serem tomadas, estava o reconhecimento daqueles trabalhadores sem vínculo formal com a previdência, mas que representavam um regime de trabalho familiar urbano, tal qual ocorria com o regime de economia familiar rural. Também estava previsto no Projeto o estabelecimento de uma renda mínima, ampliação do Programa Bolsa Escola Federal (R\$ 45,00 em 2001) e ampliação dos incentivos à agricultura familiar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 14-15).

O Projeto Fome Zero também propôs políticas específicas, como a concessão do Cupom de Alimentação, em substituição às cestas básicas, o que garantiria maior aderência ao programa e ligaria os consumidores aos pequenos produtores (p. 15-16). Também propunha, entre outros, a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e da merenda escolar, a doação de cestas básicas como medida emergencial e a implementação de medidas mais ativas para corrigir e prevenir a desnutrição materno-infantil (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 17-18).

As políticas locais, por sua vez, dependeriam de larga participação dos estados e municípios, a grande maioria em parceria com a sociedade civil. Tais políticas, mais específicas e adequadas à realidade regional, seriam aplicadas atendendo algumas características, como a implementação de restaurantes populares nas regiões metropolitanas, instituição de Banco de Alimentos para as pequenas e médias cidades fora da região metropolitana e apoio à agricultura familiar para as áreas rurais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 19-23).

Importante dizer que “Fome Zero” foi o nome que se popularizou, quando o projeto se tratava, na verdade, de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Segundo Maya Takagi (2006, p. 57),

Uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é fortalecer a noção de que a segurança alimentar e nutricional está indissolúvelmente associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno: daí que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

A Política Nacional proposta amadureceu o conceito de segurança alimentar e nutricional, catalogando as políticas públicas já existentes e seus respectivos graus de efetividade, além de identificar lacunas que precisavam ser preenchidas no âmbito dessas políticas. Eleito presidente, Luís Inácio Lula da Silva não só adotou o Programa Fome Zero – ação previsível, uma vez que atuou como coordenador geral do Projeto - como declarou que o combate à fome seria a grande prioridade de seu governo (MENEZES, 2010, p. 250-251).

Em consonância com o novo Programa adotado, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Conselho foi instalado em 30 de janeiro de 2003, a partir do Decreto nº 4.582/2003, formado por 59 conselheiros, sendo 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil. O decreto é o primeiro instrumento legal a citar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Com a reestruturação do Conselho, presidida pelo sindicalista Luiz Marinho, foi dada sequência às conferências nacionais, ocorrendo a segunda edição no ano seguinte, em 2004. O resultado da conferência foi a proposta e posterior sanção da LOSAN, a Lei de Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (MENEZES, 2010; NASCIMENTO, 2012).

A LOSAN foi criada a partir da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. A lei formula o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e estabelece os principais objetivos e diretrizes do Sistema. O artigo 1º da referida lei informa que o objetivo de todo trabalho realizado no âmbito do SISAN deve assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006).

Em seu artigo 3º, a Lei nº 11.346/2006 traz importante definição do que seria a Segurança Alimentar e Nutricional, *ipsis litteris*:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O conceito trazido pela Lei amplia o leque de atuação do Poder Público na promoção do DHAA e combate à insegurança alimentar. Maya Takagi (2006) esclarece que há uma distinção necessária entre o combate à pobreza e a garantia de segurança alimentar e nutricional. A política de SAN busca garantir o direito básico à alimentação, atendendo às pessoas com insegurança alimentar. A noção de segurança alimentar e nutricional seria, portanto, politizadora, uma vez que ampliaria a cidadania, dando mais autonomia e evitando as oscilações típicas dos programas compensatórios.

A noção de combate à fome, por sua vez, estaria inserida dentro do modelo de combate à pobreza, como uma pauta maior. Takagi (2006, p. 173-175) afirma que o modelo de política de combate à pobreza limitou-se, nos últimos anos, a programas massivos de transferência de renda que por si só não são suficientes para a superação da pobreza pelas famílias. A autora aponta como exemplo o Programa Bolsa Família: apesar de desenvolvido no âmbito do

Programa Fome Zero, tem caráter independente e se define como programa de combate à pobreza, rejeitando o conceito de acesso à alimentação.

O Programa Bolsa Família, assim como o Programa Comunidade Solidária, se insere nos debates sobre políticas universais e focalizadas. O Bolsa Família não interviria no cerne do problema estrutural da desigualdade de renda, antes, adotou critérios para transferência de renda pautados na linha da pobreza, de modo que a focalização do Bolsa Família lembra em certos momentos a focalização trazida pelo Programa Comunidade Solidária, refletindo certo resquício da política neoliberal assistencialista de FHC (TESSAROLO; KROHLING, 2011, p. 86).

Ainda no que tange ao importante papel desenvolvido pelo CONSEA, está a aprovação da PEC 047/2003. A proposta foi conduzida pela mobilização da sociedade civil, que através de um abaixo-assinado realizado no site no Conselho, coletou mais de 50 mil assinaturas. A exposição de motivos nº 02/2009 da Proposta de Emenda Constitucional, editada pelo CONSEA, apresentou a seguinte defesa:

Apesar do reconhecimento dos tratados internacionais, o Conselho avaliou a urgência da inclusão de referência explícita ao direito à alimentação no campo dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, o que consideramos irá fortalecer o conjunto das políticas públicas de segurança alimentar em andamento assim como assegurar para que não haja retrocessos na sua continuidade. É justamente pelo fato de ter implementado este conjunto de políticas que o Brasil têm sido mundialmente reconhecido pela sua capacidade de enfrentar a atual crise dos alimentos (CONSEA, 2009).

Ou seja, ainda que não houvesse previsão constitucional que versasse sobre a matéria, e, conseqüentemente, legislação infraconstitucional que a regulasse, as políticas públicas já se desenhavam em todas as esferas: federal, estadual, municipal e distrital. O Programa Fome Zero era a prova disso. A aprovação da Emenda seria o meio de garantir a execução dos projetos existentes e perpetuar – como característica da rigidez da Constituição - o direito à alimentação adequada.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 em 04 de fevereiro de 2010, o direito humano à alimentação adequada recebe a devida chancela constitucional ao ser gravado no *caput* do artigo 6º, garantindo o status de direito fundamental, ampliando os debates sobre a miséria e a fome e fortalecendo políticas públicas já existentes. Sua definição é dada pelo CONSEA nos seguintes termos:

O direito humano à alimentação adequada consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo. Esse direito inclui a água e as diversas formas de acesso à água na sua compreensão e realização. Ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entende-se que ela seja adequada ao contexto e às condições culturais,

sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social (CONSEA, 2009).

O conceito de DHAA trazido pelo CONSEA harmonizava com o conceito trazido anteriormente pela Lei nº 11.346/2006, que no artigo 2º prevê que a alimentação adequada é um direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, “devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006)”.

O direito humano à alimentação deve ser visto hoje como inseparável do direito humano à nutrição. Segundo Flávio Luiz Schieck Valente (2003, p. 53-54), o alimento só adquire uma verdadeira dimensão humana quando transformado em um ser humano bem nutrido, saudável e cidadão. Não se trata de reduzir o DHAA ao acesso ao alimento. O autor ilustra bem sua fala ao utilizar como exemplo um escravo bem nutrido: apesar de nutrido, seu direito humano à alimentação não estaria garantido, porque ele continua escravo e, portanto, violado em sua humanidade. A necessidade de se entrelaçar alimentação e dignidade já havia sido apontada, inclusive, no Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1999).

Os esforços depositados no combate à fome foram confirmados quando o Brasil saiu do Mapa da Fome e foi destaque no Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo (FAO, 2014a, p. 23), ao reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofriam com a fome, alcançando a meta estabelecida no Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, formulado em 2010. A FAO atribuiu ao Programa Fome Zero relevante papel na execução de medidas que incluíam a segurança alimentar e nutricional no centro da agenda de governo, vinculando políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas.

Ainda segundo dados da FAO de 2014, o percentual de pobreza foi reduzido de 24,3% para 8,4%, entre 2001 e 2012, enquanto a extrema pobreza reduziu de 14% para 3,5%, no mesmo período. A situação de insegurança alimentar severa mostrou diminuição de 25%, entre 2004 e 2009 e a renda dos 20% mais pobres do país cresceu três vezes mais, quando comparada ao crescimento dos 20% mais ricos.

O Relatório encerra pontuando que os avanços foram notórios, mas seria necessário que o Brasil mantivesse a estratégia intersetorial e interministerial para que ocorresse a solidificação dos resultados e que outros desafios fossem enfrentados. A insegurança alimentar ainda é um desafio em escala global.

O fim do mandato do presidente Lula da Silva não encerrou o andamento das políticas alimentares, mas sua sucessora modifica a tônica do discurso. Do combate à fome, passa-se a

falar em combate à extrema pobreza, eixo central das políticas sociais do governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), simbolizado pelo lançamento do Programa Brasil sem Miséria (PBSM).

O Programa teve por meta erradicar a extrema pobreza do país até 2014. O país contava com 16 milhões de brasileiros nesta situação. No campo específico das políticas públicas alimentares e nutricionais, Vasconcelos (2019, p. 7) salienta as estratégias voltadas ao acesso à água para produção e consumo. Em 2011, 82 mil agricultores familiares extremamente pobres foram incluídos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que aplicou mais de 5 bilhões de reais na compra de alimentos da agricultura familiar.

O Programa Brasil Carinhoso, por sua vez, se destaca pelo foco em famílias em extrema pobreza com crianças até seis anos, beneficiários do Bolsa Família, que passaram a receber o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Além disso, o Programa buscou aumentar o número de vagas em creches e promover, no âmbito do PNAE, a complementação de ferro e vitaminas nas refeições.

No governo Dilma ainda foram lançados o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, com o objetivo de orientar de forma prática os diferentes setores do governo em suas ações de educação alimentar e nutricional¹⁵ (BRASIL, 2012, p. 15), a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no Sistema Único de Saúde (SUS) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

O PLANSAN trouxe um panorama da situação alimentar do brasileiro, expondo que a alimentação na zona rural tende a ser mais adequada do que na zona urbana e credita o cenário de inadequação alimentar à redução de consumo de arroz, feijão e tubérculos, conjugado ao aumento do consumo de alimentos processados, carnes e embutidos (CAISAN, 2011, p. 20)

Dentre os desafios estabelecidos pelo PLANSAN para os anos de 2012 a 2015, estavam a consolidação da intersetorialidade e da participação social na implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a erradicação da extrema pobreza e da insegurança alimentar moderada e grave, a reversão das tendências de aumento das taxas de excesso de peso e obesidade, a consolidação das políticas de reforma agrária,

¹⁵ “Educação Alimentar e Nutricional, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar (BRASIL, 2012, p. 23)”

acesso à terra e do processo de reconhecimento, demarcação, regularização e desintração das terras indígenas, quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais.

Em 2016 é elaborado o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em continuidade ao primeiro Plano. A mudança no comando do Executivo Federal pelo controvertido processo de *impeachment* de Dilma em 2016, no entanto, levou a rupturas programáticas e cortes no orçamento que impactaram diretamente nas políticas alimentares, indicando grave retrocesso.

2.3. Apontamentos sobre a funcionalidade do direito humano à alimentação adequada

Verifica-se que, para a maioria da população do planeta, o direito à alimentação, que outrora era algo absolutamente natural, passou a ser restringido por complexos processos de decisão, seja dos produtores, seja do Estado, mediante políticas externas protecionistas aos seus produtos (GAMBÁ, 2009, p.58). Caberia, então, a esse mesmo Estado a formulação e execução de políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais e garantam a efetivação de direitos.

Se por um lado o direito humano à alimentação adequada é analisado sob o enfoque da fundamentação, compreendido à luz do seu conteúdo jurídico a partir das normas existente, por outro lado, há a necessidade de se abordar o direito a partir de sua exigibilidade.

Diferentes atores buscaram se apropriar e atribuir diferentes sentidos ao DHAA, o que levou a uma expansiva positivação. A existência de textos normativos seria importante, mas não o suficiente garantir a alimentação, uma vez que esses textos podem ser considerados apenas como ponto de partida a partir do qual embates políticos são travados (CORRÊA, 2019, p. 36).

Como expõe Herrera Flores (2009, p. 20-21), a teoria clássica dos direitos humanos está reduzida à mera retórica conservadora e que serviria apenas para justificar o injustificável, sem resolver os problemas concretos da humanidade. Para Flores, os conceitos e definições tradicionais já não comportam mais as necessidades atuais, de modo que é necessário se falar em uma “abertura de processo de luta pela dignidade humana”.

Pedro Nikken (1997), ex-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no artigo intitulado “El concepto de Derechos Humanos”, aponta os direitos humanos como afirmação da dignidade da pessoa frente ao Estado. Assim, apenas os Estados poderiam ser responsabilizados por violações ao direito e esta é a posição predominante internacionalmente. Tratava-se de uma visão afastada da realidade.

Segundo Leonardo Corrêa e Lucas Costa Oliveira (2019, p. 36), no que tange ao DHAA, a teoria crítica não considera o direito como um conceito estático, mas como movimento dialético fruto de lutas políticas e discursivas que buscam “legitimar uma determinada apropriação política e, conseqüentemente, uma ressignificação jurídica”. O reconhecimento da visão crítica do DHAA dependeria da rejeição da narrativa universalizante, trazendo à tona processos de lutas concretas na tentativa de erradicar a fome, a pobreza e estabelecer uma soberania alimentar.

O discurso hegemônico dos direitos humanos apresenta uma retórica da abstração distanciada das práticas reais. Boaventura de Souza Santos (2007, p. 75-76) aponta para uma profunda dualidade existente entre o universo institucionalizado, da linguagem técnica e da legalidade, ao passo que no outro lado da linha abissal há um universo que se estende para além da legalidade e da ilegalidade, do verdadeiro e do falso. O resultado seria a ausência de humanidade, a subumanização moderna. A negação de parte da humanidade seria sacrificial, na medida em que constitui a condição para que a outra parte da humanidade se afirme como universal.

A partir deste quadro, Herrera Flores (2009, p. 54-60) busca construir uma nova concepção de direitos humanos. A primeira condição para elaboração de uma teoria crítica dos direitos humanos é assegurar uma visão realista do mundo. Deve-se compreender, ainda, que o pensamento crítico é um pensamento de combate, de modo que deve desempenhar também um papel de conscientização, que reforça os próprios objetivos e fins.

A terceira condição consiste em considerar que o pensamento crítico surge “em” e “para” coletividades sociais determinadas. Uma teoria crítica dos direitos humanos deve se sustentar sobre dois pilares: o reforço das garantias formais reconhecidas juridicamente, ao mesmo tempo em que deve promover o empoderamento de grupos que lutam por novas formas de acesso aos bens protegidos pelo direito.

Flores pontua a necessidade de depurar as ideias antes de tomá-la para si. Trata-se de apresentar uma plataforma teórica crítica que seja consciente da complexidade grupal em que se vive. A crítica não consistiria na destruição para criação, ou na negação para afirmação. O pensamento crítico seria criativo e afirmativo, apresentando alternativas à ordem vigente.

O autor aponta, ainda, para a necessidade de observância de cinco deveres básicos (2009, p. 31-63). São eles: o *reconhecimento* da possibilidade de reação cultural, frente ao entorno das relações em que se vive; o *respeito* como meio de se aprender a distinguir quem está em posição de privilégio e quem está em posição de subordinação; a *reciprocidade*, para

saber que os privilégios são construídos sobre os outros e que é necessário saber devolver o que foi tomado; a *responsabilidade* de assumir a subordinação de outrem e de exigir a responsabilidade aos que cometeram a destruição das condições de vida das pessoas; e, por fim, a *redistribuição*, o que nas palavras do autor, significa:

O estabelecimento de regras jurídicas, fórmulas institucionais e ações políticas e econômicas concretas que possibilitem a todos não somente satisfazer as necessidades vitais “primárias” – elemento por demais básico e irrenunciável – mas, além disso, a reprodução *secundária* da vida, quer dizer, a construção de uma “dignidade humana” não submetida aos processos depredadores do sistema impostos pelas necessidades de benefício imediato que caracterizam o modo de relações baseado no capital; sistema no qual uns têm nas suas mãos todo o controle dos recursos necessários para dignificar suas vidas, e outros não têm mais que aquilo que Pandora não deixou escapar dentre suas mãos: a esperança de um mundo melhor.

Somente a partir das condições e deveres colocados por Flores seria possível construir uma nova cultura de direitos humanos.

De forma ilustrativa, apresentam-se os esforços empregados por organismos internacionais como a ONU e a FAO na defesa do DHAA. Embora a atuação seja relevante, não atinge nem se contrapõe à raiz dos problemas. Um exemplo seria o Programa de Alimentar Mundial (PAM), que apesar de propor a distribuição de alimentos, normaliza que esses mesmos alimentos sejam frutos de doação dos governos e adquiridos junto às grandes multinacionais do mercado de alimentos. O discurso do direito humano à alimentação adequada oriundo desses organismos internacionais não vai contra o modelo de desenvolvimento proposto pelo agronegócio ou pela Organização Mundial do Comércio (OMC), não representa uma resistência contra hegemônica (LESSA, 2019, p. 81).

Como assinala Herrera Flores (2009, p.28), os direitos, mais do que direitos “propriamente ditos”, são processos. O grande problema em relação aos direitos humanos seria em como ele conseguiria se transformar em direito, ou seja, obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade.

3. RETROCESSO NAS POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL A PARTIR DE 2016

Após o processo de impedimento de Dilma Rousseff em 2016, o recém-empossado presidente Michel Temer adota medidas que vão na contramão das políticas adotadas por seus antecessores Rousseff e Lula, atendendo demandas da bancada ruralista, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo (BURITY, 2017, p. 35). O cenário de retrocesso é fortalecido por medidas que impulsionam e fortalecem o uso agrotóxicos e a aprovação do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95. O corte orçamentário com Segurança Alimentar e Nutricional em 2017, em relação ao ano de 2014, foi de 76%, enquanto o orçamento de pagamento da dívida externa aumentou em 344% (VASCONCELOS et al, 2019, p.8).

A Emenda Constitucional nº 95 anunciou uma dramática inflexão na história do Brasil no que diz respeito à garantia de direitos e na trajetória de crescimento real do gasto social. A Emenda representou a ruptura com os processos de pactuação voltados para a ampliação da cobertura e proteção da segurança alimentar e nutricional, como também gerou impactos sobre a saúde, educação, cultura e agricultura familiar.

Mote principal da EC 95, o teto de gastos significou um limite para o conjunto das despesas primárias com base no congelamento dessas despesas até 2036, tendo por base os patamares de 2016. Nesse novo regime fiscal, o crescimento anual dos gastos sociais não pode ultrapassar a inflação, o que significa que o tamanho do orçamento da União, durante 20 anos, passa a ser determinado pelo volume de gastos efetuados em 2016 em termos reais (BURITY, 2017, p. 17).

Tais medidas impactam fortemente as políticas públicas de alimentação e nutrição, que correm o risco de perecimento e desaparecimento, contribuindo para a concretização da visão ideológica de um Estado mínimo. As mudanças são inseridas em um contexto controvertido da legitimidade do governo, sob fortes críticas e realizadas a despeito de qualquer debate com a sociedade.

O movimento de retração em relação aos investimentos nos programas que asseguram a SAN, sob a justificativa da necessidade de medidas mais austeras para equacionar as contas públicas, aponta para um retorno das intervenções neoliberais no cenário brasileiro, nos moldes daquelas ocorridas na década de 90.

Os resultados dos cortes orçamentários no governo Temer podem ser visualizados na Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2017-2018, realizada pelo IBGE. A pesquisa inova ao introduzir a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mensura a percepção

em relação ao acesso aos alimentos, possibilitando avaliações que levem em consideração as informações de consumo das famílias (IBGE, 2019). O cenário de insegurança alimentar e nutricional é melhor visualizado quando comparado com os números extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013:

Tabela 1 - Distribuição dos domicílios particulares, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a situação do domicílio, as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2013						
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Distribuição dos domicílios particulares (%)					
	Total	Situação de segurança alimentar				
		Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar			
			Total	Leve	Moderada	Grave
Norte	100,0	63,9	36,1	21,6	7,7	6,7
Rondônia	100,0	78,4	21,6	17,2	2,7	1,7
Acre	100,0	68,8	31,2	13,9	6,1	11,2
Amazonas	100,0	57,1	42,9	27,1	7,7	8,1
Roraima	100,0	67,3	32,7	21,3	6,0	5,4
Pará	100,0	62,2	37,8	20,3	9,7	7,9
Amapá	100,0	72,1	27,9	17,6	5,9	4,3
Tocantins	100,0	62,4	37,6	27,5	6,6	3,5
Nordeste	100,0	61,9	38,1	23,6	8,9	5,6
Maranhão	100,0	39,1	60,9	37,1	13,9	9,8
Piauí	100,0	44,4	55,6	36,6	12,7	6,3
Ceará	100,0	64,5	35,5	23,0	7,4	5,1
Rio Grande do Norte	100,0	67,5	32,5	19,4	8,1	5,1
Paraíba	100,0	63,5	36,5	23,5	9,7	3,3
Pernambuco	100,0	74,1	25,9	17,8	5,2	2,9
Alagoas	100,0	65,4	34,6	20,5	8,8	5,4
Sergipe	100,0	67,3	32,7	20,4	8,6	3,8
Bahia	100,0	62,2	37,8	21,8	9,4	6,6
Sudeste	100,0	85,5	14,5	10,2	2,4	1,9
Minas Gerais	100,0	81,6	18,4	13,2	3,3	1,9
Espírito Santo	100,0	89,6	10,4	6,6	1,8	2,0
Rio de Janeiro	100,0	82,2	17,8	12,8	2,9	2,2
São Paulo	100,0	88,4	11,6	8,0	1,9	1,7
Sul	100,0	85,1	14,9	10,5	2,5	1,9
Paraná	100,0	83,9	16,1	11,7	2,5	2,0
Santa Catarina	100,0	88,9	11,1	7,5	1,9	1,7
Rio Grande do Sul	100,0	84,1	15,9	11,2	2,8	1,9
Centro-Oeste	100,0	81,8	18,2	12,7	3,2	2,3
Mato Grosso do Sul	100,0	81,8	18,2	12,7	3,2	2,3
Mato Grosso	100,0	80,6	19,4	13,5	3,7	2,2
Goiás	100,0	80,4	19,6	13,5	3,5	2,7
Distrito Federal	100,0	86,7	13,3	9,7	2,0	1,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

Tabela 2: Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – período 2017-2018						
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Distribuição dos domicílios particulares (%)					
	Total	Situação de segurança alimentar				
		Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar			
			Total	Leve	Moderada	Grave
Norte	100,0	43,0	57,0	31,8	15,0	10,2
Rondônia	100,0	63,7	36,3	26,2	6,7	3,4
Acre	100,0	41,3	58,7	32,5	13,8	12,4
Amazonas	100,0	34,5	65,5	31,7	19,6	14,2
Roraima	100,0	60,4	39,6	23,6	6,7	9,2
Pará	100,0	38,8	61,2	34,1	16,1	11,0
Amapá	100,0	40,6	59,4	29,7	19,1	10,6
Tocantins	100,0	54,4	45,6	30,3	10,6	4,7
Nordeste	100,0	49,7	50,3	29,8	13,4	7,1
Maranhão	100,0	33,8	66,2	35,2	18,6	12,3
Piauí	100,0	54,0	46,0	28,9	11,0	6,1
Ceará	100,0	53,1	46,9	27,8	12,9	6,2
Rio Grande do Norte	100,0	45,3	54,7	33,5	13,6	7,6
Paraíba	100,0	46,5	53,5	33,9	13,2	6,3
Pernambuco	100,0	51,7	48,3	28,5	13,0	6,8
Alagoas	100,0	43,3	56,7	35,2	13,8	7,7
Sergipe	100,0	51,5	48,5	31,2	11,9	5,4
Bahia	100,0	54,7	45,3	26,5	12,5	6,3
Sudeste	100,0	68,8	31,2	22,5	5,8	2,9
Minas Gerais	100,0	68,8	31,2	21,8	6,1	3,3
Espírito Santo	100,0	69,3	30,7	21,1	6,2	3,4
Rio de Janeiro	100,0	67,8	32,2	21,9	6,8	3,4
São Paulo	100,0	69,2	30,8	23,2	5,2	2,4
Sul	100,0	79,3	20,7	15,3	3,2	2,2
Paraná	100,0	77,5	22,5	17,6	2,7	2,2
Santa Catarina	100,0	86,9	13,1	9,0	2,1	2,0
Rio Grande do Sul	100,0	76,5	23,5	16,8	4,3	2,4
Centro-Oeste	100,0	64,8	35,2	23,2	7,3	4,7
Mato Grosso do Sul	100,0	63,0	37,0	25,8	6,7	4,5
Mato Grosso	100,0	66,6	33,4	22,3	7,1	4,0
Goiás	100,0	63,6	36,4	23,6	7,8	5,0
Distrito Federal	100,0	67,3	32,7	21,2	6,6	5,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

Os dados extraídos da POF 2017-2018, divulgados em 2019, quando comparados com aqueles coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, apontam para um aumento significativo do percentual de insegurança alimentar em todas as regiões do Brasil.

Na região Norte, em 2013, 36,1% dos domicílios possuíam algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Entre 2017 e 2018, esse percentual disparou para 57% dos domicílios. A tendência de aumento também refletiu nos números da região Nordeste, que saltou de 38,1% para 50,3%, na região Sudeste, que dobrou seus casos de insegurança alimentar (de 14,5% para 31,2%), na região Sul (de 14,9% para 20,7%) e no Centro-Oeste, onde os índices de insegurança alimentar cresceram de 18,2% para 35,2%.

Como pode ser observado, a tendência de crescimento nos índices de insegurança alimentar no Brasil não pode ser atribuída à fatores isolados em cada região ou estado da federação. Trata-se de um movimento unificado e resultante de uma sequência de ações e opções políticas que retiraram a segurança alimentar da centralidade das políticas públicas.

Com a nova conjuntura política pós-2016, o Brasil adentra em um período mais dramático para o estabelecimento de políticas alimentares, considerando que as novas lideranças de governo estão alinhadas à visão modernizadora da agricultura e do desenvolvimento rural. A agenda do agronegócio ganha força, como será abordado em momento oportuno.

Importante salientar, ainda, os compromissos firmados pelo Brasil, como a adesão ao programa instituído pela Década de Ação sobre Nutrição, compreendida entre 2016 e 2025, promovida pela ONU. Na oportunidade, se reconheceu a necessidade de erradicar a fome e evitar as diversas formas de desnutrição que existem em todo o mundo. O Brasil com as ações da Década de Ação sobre Nutrição, o que ocorre em conjunto com os compromissos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CAISAN, 2015, p. 4).

O compromisso firmado pelo Brasil inclui a vinculação das principais políticas públicas aos pilares da Década de Ação, o que engloba a promoção de sistemas alimentares sustentáveis, cobertura universal de ações em nutrição nos sistemas de saúde, a proteção social aliada à educação nutricional e a efetivação de políticas voltadas às ações de acesso à água e ao saneamento. O último pilar incluiria o desenvolvimento de planos nacionais e alinhamento de políticas intersetoriais, além da proposta de intercâmbio entre países de informações, tecnologia e pesquisa (FAO, 2018).

No Brasil, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar já prescrevia uma atuação de forma intersetorial e participativa. O funcionamento do SISAN contava com a atuação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), formada por ministérios e secretarias especiais, e com a parceria da sociedade civil, organizada no CONSEA.

Ocorre que a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, comprometeu a garantia do direito à alimentação ao extinguir o CONSEA. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ficou a cargo, exclusivamente, do Ministério da Cidadania. A medida vai de encontro aos elementos que foram considerados primordiais no combate à fome pela FAO, a intersetorialidade e a interministerialidade.

A consequência imediata do desmonte das estruturas do Conselho – iniciada em 2016 - é o desfazimento da relevante conquista de se estabelecer o diálogo entre a sociedade civil e o governo. O CONSEA oportunizava espaço para a articulação de ideias entre esses dois setores (CASTRO, 2019, p. 1). A extinção do Conselho põe fim a um importante instrumento de participação e controle social sobre as propostas, desenvolvimento e execução de políticas públicas alimentares.

De acordo com Maria Valéria Costa Correia (2000, p. 66-67), a expressão “controle social” tem sua origem na sociologia, como forma genérica de designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade. Na teoria política, o significado é ambíguo, concebido a partir dos diferentes sentidos de Estado e de sociedade civil.

Ao analisar o controle social sob o prisma da atuação dos Conselhos, é preciso pontuar a conjuntura de mobilização política no Brasil no período da redemocratização, em meados da década de 1980. O debate sobre a participação social voltou à tona como uma dimensão de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. Ainda segundo Correia (2000, p. 69):

A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade.

A Constituição Federal de 1988 marcou a institucionalização da participação social na vida do Estado de forma direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), ou reforçando o papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como já ocorria com o Conselho Nacional de Saúde. A partir desse estímulo dado pela CRFB, somado à disposição de setores da sociedade

civil e de alguns governantes, foram criados outros conselhos de políticas públicas, como o CONSEA (MENEZES, 2010, p. 248).

Cabe destacar que a participação social, tanto na formulação quanto no controle social, constituiu elemento importante no processo de elaboração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. No Brasil, era possível visualizar, através das Conferências e dos Conselhos, a concretização do exercício da democracia participativa (LEÃO, 2012, p. 33).

A extinção do CONSEA não é fato isolado, apenas inaugura um novo momento de lapidação das políticas alimentares no Brasil, agravada no ano de 2020, com o início da pandemia de Covid-19 (Sars-CoV-2).

O mundo inteiro tem experimentado desde março de 2020 um cenário catastrófico, inicialmente de saúde coletiva, e que desencadeou outros problemas igualmente severos, principalmente para as populações mais pobres. A necessidade de distanciamento social e isolamento levaram à paralisação de diversos setores da economia, o que resultou em impactos negativos para esses grupos, com a extinção de postos de trabalho e a drástica diminuição de renda das famílias.

A FAO demonstrou preocupação com o alto número de pessoas em situação de insegurança alimentar aguda no mundo, ao estimar, no Relatório Mundial sobre as Crises Alimentares de 2020, que 135 milhões de pessoas se enquadrassem em tal vulnerabilidade (ONU, 2020, p. 2). O organismo edita, no mesmo ano, o Programa de Resposta e Recuperação da COVID-19, em que aponta a possibilidade de até 100 milhões de pessoas no mundo deslocadas à condição de extrema pobreza. O documento assinala, ainda, a condição de vulnerabilidade dos pequenos agricultores e suas famílias (FAO, 2020c).

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, juntamente com a Organização Panamericana de Saúde (CEPAL-OPAS, 2020) emitiu relatório que aponta para a particular vulnerabilidade da região devido aos altos níveis de trabalho informal, urbanização, pobreza e desigualdade, assim como pelos frágeis sistemas de proteção social.

A previsão de colapso dada pela FAO, ainda no início da pandemia, se concretiza e seus efeitos mais cruéis podem ser vistos no mesmo ano no Brasil, em decorrência de inúmeras ações e omissões por parte do Poder Público, sobretudo federal. Em março de 2020 o país entra para o rol dos países afetados pela pandemia de Covid-19 e as primeiras medidas verificadas para a contenção do contágio, de modo individualizado, foram no aspecto sanitário. Protocolos de segurança foram estimulados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como a

higienização de alimentos, sanitização de ambientes, uso de álcool 70%, distanciamento social e o uso de máscaras.

No que diz respeito ao acesso à alimentação saudável, equilibrada e em quantidade suficientes para a garantia da saúde e nutrição do ser humano, o comprometimento foi alarmante. Um desses fatores foi a diminuição da renda das famílias, principalmente do trabalhador informal e do trabalhador que recebe baixos salários, com risco de demissão ou redução de jornada/salário (ABRANCHES; LANA; OLIVEIRA, 2020, p. 4). O comprometimento da renda esteve diretamente ligado ao acesso ao alimento seguro.

Do outro lado da cadeia de produção e consumo de alimentos, está a agricultura familiar, responsável por parcela considerável dos alimentos que estão na mesa dos brasileiros. Esta, por sua vez, também sofreu as consequências da pandemia. Para atenuar o problema, os agricultores contavam com a aprovação do Projeto de Lei nº 735 de 2020, que versava sobre medidas emergenciais de amparo a esses trabalhadores, mitigando os impactos socioeconômicos da pandemia. O auxílio, no entanto, não chegou aos agricultores.

Na contramão do quadro pandêmico, o agronegócio alcançou progressivo crescimento (CEPEA; CNA, 2020), mesmo em meio à maior crise de saúde do século XXI. Apesar de uma retração da economia, o cenário não se repete no agronegócio, que seguiu crescendo tanto na produção, quanto no PIB setorial. A pandemia de coronavírus pouco afetou as exportações no primeiro semestre de 2020 (SCHEIDER et al, 2020, p. 171-172).

A agricultura familiar viu os principais meios de comercialização de seus produtos suspensos, o que ocorreu pelo fechamento temporário de restaurantes, a paralisação das aquisições de alimentos pelo PNAE e, ainda, a redução/fechamento das feiras livres e mercados. Os obstáculos são enfrentados pelo agricultor e pela população mais vulnerável, privada da oferta suficiente de alimentos frescos e minimamente processados (RIBEIRO-SILVA et al., 2020, p. 3424).

Renato Maluf (2020) propõe como meio de manutenção das atividades da agricultura familiar durante o período pandêmico e com fins de atenuar os quadros de insegurança alimentar e nutricional provenientes do período, a suspensão da inscrição em Dívida Ativa da União dos débitos oriundos dos financiamentos da agricultura familiar, a criação de linha de crédito emergencial, liberação dos recursos que garantam o direito à água no semiárido através do Programa Um Milhão de Cisternas (água para consumo humano) e do Programa Uma Terra duas Águas (água para produção), além do atendimento básico de saúde nos assentamentos da reforma agrária, comunidades rurais e de povos e comunidades tradicionais.

Maluf (2020) conclui afirmando que um ambiente democrático e um Estado aberto ao diálogo e à participação da sociedade são fundamentais para se garantir uma alimentação adequada e saudável para todos. Essa posição, no entanto, esbarra com os poderosos interesses que hegemonizam a produção agrícola de alimentos. O cenário que se apresenta é do agronegócio de um lado, voltado à produção de *commodities*, causando graves impactos ambientais e crescendo vertiginosamente, ao passo que do outro lado, está a agricultura familiar – geograficamente bem distribuída e possibilitando o abastecimento local – padecendo pouco a pouco.

3.1. A Agenda Positiva do Agronegócio e a Agricultura Familiar

Independente das forças políticas que estiveram à frente do Brasil, desde a década de 70 há consenso no apoio e fortalecimento da expansão do agronegócio nacional, considerado como estratégico sob o ponto de vista macroeconômico. A defesa do setor se sustentou sobre dois pilares: o primeiro, que o agronegócio alimentava o país; o segundo, que o agronegócio sustentava o PIB brasileiro (BURITY et al, 2017, p. 32).

Esses argumentos são frágeis e facilmente refutados quando analisados, por exemplo, os dados do Censo Agropecuário de 2006. Primeiro, porque a grande massa da produção agrícola se concentra em *commodities* de exportação, como a soja e o milho, utilizados como ração, e os alimentos que chegam à mesa das famílias brasileiras são produzidos, em sua maioria, pela agricultura familiar.

Segundo o Censo (IBGE, 2006), a agricultura familiar representa 84,36% dos estabelecimentos rurais¹⁶ ¹⁷, sendo responsável pela produção de 87% da produção de mandioca/aipim/macaxeira, 70% da produção nacional de feijão (dentre as diversas variedades), 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 58% da produção de leite (leite de vaca e leite de cabra). Esses alimentos são a base da alimentação do brasileiro. A cultura de menor participação da agricultura familiar foi a soja, um dos principais produtos exportados pelo Brasil, totalizando 16%.

¹⁶ Esse percentual não pode ser confundido com a área das propriedades rurais, sendo certo que as propriedades voltadas ao agronegócio são muito maiores. Trata-se da contabilização dos estabelecimentos. Quanto à área, a agricultura familiar ocupava até 2006 o total de 80,25 milhões de hectares, o que representava apenas 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Ou seja, os 15,6% dos estabelecimentos não familiares ocupavam 75,7% da área ocupada. Importante mencionar também a discrepância da área média dos estabelecimentos familiares e dos não familiares, de 18,37 e 309,18 hectares, respectivamente (IBGE, 2006).

¹⁷ O parâmetro utilizado para designar a propriedade familiar e não familiar é a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Para simplificação, o IBGE enquadraram como não familiares os pequenos e médios agricultores, que não se enquadraram na agricultura familiar, seja pelo limite de área, ou pelo limite de renda.

Os produtos com maior participação nas exportações do Brasil, oriundos da atividade agropecuária, são: soja, açúcar, carne de frango, farelo de soja, carne bovina, celulose e café em grão. A soja, milho, eucalipto e cana-de-açúcar ocupam grandes áreas de (mono)cultivo. A área de eucalipto cultivada no Brasil, por exemplo, corresponde a 0,8 Portugal ou 2,4 vezes a área territorial da Bélgica. Já as lavouras de soja correspondem a 4,2 vezes o território de Portugal (BOMBARDI, 2017, p. 22-25).

O modelo de produção industrial presente nos latifúndios brasileiros resulta em um processo de expulsão de trabalhadores do campo, com a urbanização acelerada em decorrência da massiva migração da população campestre. Como sintetizado por Maza Zavala (apud GALEANO, 2019, p. 172), os latifúndios integram uma relação de poder que multiplica os famintos, mas não os pães.

O Censo realizado em 2017, apesar de uma queda no número de estabelecimentos da agricultura familiar, ainda aponta para um percentual relevante na participação do setor, com 77% dos estabelecimentos e ocupando uma área de 80 milhões de hectares. Pernambuco é o estado com a maior proporção de estabelecimentos familiares, quando comparado com os estabelecimentos não familiares, enquanto Mato Grosso do Sul ocupa a última posição (IBGE, 2019).

Quanto ao segundo argumento apresentado em defesa do agronegócio, sobre o PIB, é preciso considerar que o agronegócio possui forte dependência de insumos externos, como sementes, agrotóxicos, fertilizantes e maquinário, todos oriundos das grandes corporações transnacionais, como a Bayer e a Syngenta. Assim, parte da receita do agronegócio fica nas mãos dessas empresas.

Além disso, o setor conta com vultuosos subsídios agrícolas oferecidos pelo Estado. Nos últimos anos, o investimento no agronegócio, de acordo com o orçamento destinado ao Plano Safra pelo Ministério da Agricultura, saltou de R\$ 8,5 bilhões na safra 1999/2000 para R\$ 156 bilhões na safra 2014/2015. O investimento é muito maior do que aquele direcionado para a agricultura familiar, que no mesmo período saltou de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 21 bilhões (BURITY et al, 2017, p. 32).

Apresentado o cenário, destaca-se a chamada Agenda Positiva do agronegócio, que ganha força após o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff. A bancada ruralista já se encontrava fortalecida, mas com a chegada de Michel Temer ao poder, a agenda do agronegócio ascende a um novo patamar. A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) envia ao novo presidente, em 2016, uma carta em que apresenta a sua Agenda Positiva, com propostas que

visavam a “melhoria” do ambiente de negócios, como a principal via de salvação da crise econômica e política do Brasil. Dentre as propostas, estava a “Redução do tamanho do Estado, com menor número de órgãos públicos para tratar das questões do agronegócio (FPA, 2016)”.

Para melhor compreender o cenário atual, é importante observar as origens do sistema industrial agrícola, que remontam do século XIX, com o surgimento das primeiras grandes empresas agrícolas de atuação global, mecanização do trabalho agrícola e a chegada dos agrotóxicos. Essas empresas se dividem nas categorias a montante e a jusante. Empresas a montante forneceram máquinas e agrotóxicos para as grandes propriedades na Europa e Estados Unidos, enquanto as empresas a jusante focaram na comercialização e na transformação de alimentos para produzir comidas e bebidas para o meio urbano. A partir da primeira metade do século XX, as grandes companhias dos Estados Unidos e Europa passaram a investir diretamente em outros países, para além da exportação que já ocorria. São formados, então, oligopólios em que poucos jogadores determinam as regras do jogo (SANTOS; GLASS, 2018, p.10).

Segundo o Atlas do Agronegócio, publicado em 2018 pelas Fundações Henrich Böll e Rosa Luxemburgo, quatro grandes corporações dominam o mercado de *commodities*, são elas: a ADM, a Bunge, a Cargill e as Louis Dreyfus Company. Juntas, possuem a fatia de 70% do mercado mundial de *commodities* agrícolas. A concentração cada vez maior dos complexos agroindustriais e das indústrias de alimentos nas mãos de poucos, conjugado à concentração de terras, resulta em significativo conflito de interesse no campo da alimentação (BURITY et al., 2019, p. 55).

O que se observou no início da década 90 no Brasil foi a relação informal entre os entes públicos e privados, caracterizada pelas trocas de favores, em uma verdadeira relação clientelista. Essa articulação diluía as fronteiras entre Estado e sociedade civil, criando coalizões de interesses individualizados. O cenário que possibilitava as trocas de favores e situações de corrupção estimula a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e destinatária de ações e políticas específicas (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p.78-79).

Embora essas atividades não sejam recentes, os termos agronegócio e agricultura familiar são contemporâneos e ganham força no contexto brasileiro na década de 90 a partir de movimentos em defesa de suas pautas. O agronegócio é a expressão apropriada para designar a técnica de produção que tende à especialização, operando em grande escala, com uso intensivo da mecanização e de insumos químicos.

O termo agronegócio se traduz do inglês *agribusiness*, cunhado para o contexto agropecuário norte-americano e ganha materialidade no Brasil com a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), formada por grandes empresas do setor, que buscavam criar uma imagem do setor patronal rural, desgastada pela truculência de algumas entidades representativas e da própria atuação parlamentar da bancada ruralista durante o processo constituinte (SAUER, 2008, p. 14-15).

A expressão agricultura familiar, por sua vez, ganha forma no seio dos movimentos de trabalhadores rurais e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Importante conquista da agricultura familiar é a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, uma resposta às demandas desses movimentos, reconhecendo a necessidade de políticas diferenciadas para o campesinato menos capitalizado, até então excluído dos programas governamentais de crédito rural (BURITY et al, 2017, p. 34).

De acordo com Ricardo Abramovay (1999), o PRONAF teve por pressuposto a existência de um potencial de geração de renda no meio rural e nos municípios “aos quais se relaciona diretamente que a sociedade não tem sido capaz de valorizar”. Isso não impediu, no entanto, dos agricultores encontrarem dificuldades de acesso ao crédito, uma vez que os critérios de seleção tendem a excluir os agricultores que não possuem condições de apresentar garantias e contrapartidas.

Cabe pontuar, ainda, que a adoção de um conceito de agricultura familiar foi objeto de divergências entre os movimentos sociais e as entidades agrárias. Evidenciando a postura antagônica adotada por esses atores, ocorreu a criação do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), resultado de mobilizações sociais reivindicatórias do sul do país, descontentes com as lutas e bandeiras do movimento sindical (SAUER, 2008, p. 21).

Por definição, Abramovay (1998, p. 146) entende que

(...) a agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar para fins de atribuição de crédito pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiares) estão presentes em todas elas.

A agricultura familiar mantém com o mercado vínculos distintos daqueles mantidos pelo agronegócio. Essa diferença ocorre, sobretudo, em razão do seu perfil diversificado da produção. As unidades familiares rurais baseiam-se no conjunto das atividades produtivas por

elas desenvolvidas. Predomina a combinação de cultivo de grãos e criação animal, com as devidas variações regionais, acrescida das hortaliças e frutas que, em alguns casos, pode integrar o núcleo principal dos cultivos comerciais. Há também a parcela da produção que se destina ao autoconsumo, importante componente na manutenção dessas famílias e na garantia de segurança alimentar e nutricional (MALUF, 2004, p. 310).

Esse debate foi absorvido pelo direito¹⁸ no conceito da Pequena Propriedade Familiar, definida pelo Código Florestal, no artigo 3º, inciso V, como a “aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006”. Essa pequena propriedade é pensada a partir de parâmetros fiscais, qual seja, o módulo fiscal, limitado ao número de quatro módulos. O tamanho do módulo rural depende da definição dada pelos municípios, o que pode variar de 5 a 110 hectares (AVZARADEL, 2016, p. 136)¹⁹.

A oposição entre o agronegócio e a agricultura familiar marca a dinâmica sociopolítica do meio rural brasileiro. Sérgio Sauer (2008) ressalta o histórico do setor, marcado por disputas entre os grandes proprietários (o setor patronal e suas representações) e aqueles setores marginalizados. Estabeleceu-se, assim, um antagonismo político e simbólico entre o agronegócio e a agricultura familiar.

Observação que se faz, hodiernamente, são as políticas fiscais e econômicas do governo de Jair Bolsonaro, colocadas sob a liderança do Ministro de Estado Paulo Guedes, seguidor dos princípios da Escola de Chicago e que busca realizar uma guinada neoliberal no país. Um dos principais marcos do governo até então foi o debate e aprovação da Reforma da Previdência, que afeta consideravelmente as atividades da agricultura familiar.

Trabalhadores rurais homens tiveram ampliação do tempo de contribuição para a aposentadoria, o que ocasiona maior dificuldade na aposentadoria, considerando a demanda física da atividade agrícola e o alto grau de informalidade, impossibilitando, por vezes, a comprovação do tempo trabalhado. A renda proveniente da aposentadoria rural, salienta Valéria

¹⁸ Além da Lei nº 12.651 de 2012, a própria Constituição Federal, no artigo 185, ao tratar da desapropriação para fins de Reforma Agrária, traz a pequena propriedade rural como insuscetível de desapropriação.

¹⁹ Cabe ressaltar que o debate sobre o Novo Código Florestal contou com posicionamentos contrários e a favor da sua aprovação. De um lado, favorável ao novo ordenamento, estavam os representantes do setor produtivo agropecuário, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Do outro lado, os ambientalistas posicionavam-se contra o projeto da nova lei, considerando o aumento dos riscos ambientais. Neste sentido, opuseram-se ao projeto a Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar e o Movimento dos Pequenos Agricultores, além de outras associações do gênero, que concorreram para formar o Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável – CBDFDS (AVZARADEL, 2016).

Burity (2019, p. 42), é fundamental na dinamização da agricultura familiar, funcionando como um fomento agrícola aos pequenos empreendimentos familiares. Além disso, as rendas previdenciárias rurais distribuem-se majoritariamente por pequenos municípios, o que contribuiu para a economia local e a redução das desigualdades regionais. Esses aspectos favorecem a produção de alimentos e são fundamentais para a promoção da soberania alimentar da população brasileira.

A ampliação da capacidade agrícola, no Brasil e no mundo, gerou um alto custo social, ambiental e de saúde pública. O resultado é a predominância de sistemas alimentares que oferecem sérias ameaças à soberania alimentar, à alimentação adequada e nutritiva, à biodiversidade, aos modos de vida tradicionais e de relação das mulheres e homens do campo com a terra (BURITY et al, 2019, p. 57).

3.2. Do pacote tecnológico da Revolução Verde à Biofortificação

No prefácio da 12^a edição da obra *As veias abertas da América Latina*, Eduardo Galeano (2019, p. 5-6) destaca a sina dos países do Sul para entrar no mundo – e o mundo é o mercado. Por séculos perdura a rotina de exploração e comercialização de metais, açúcar, borracha, cacau, café e petróleo, até chegar aos tempos atuais, da “soja transgênica, dos falsos bosques da celulose e do novo cardápio dos automóveis, que já não comem apenas petróleo ou gás, mas também milho e cana-de-açúcar de imensas plantações”. De acordo com Galeano, dar de comer aos carros se tornou mais importante do que alimentar pessoas.

Como visto, o agronegócio adotou a partir da década de 70 um modelo de produção baseado no pacote tecnológico da Revolução Verde, que possui, atualmente, os transgênicos e o uso intensivo de agrotóxicos como as bases do seu processo produtivo. As empresas a montante, assim como as indústrias de sementes, abriram caminho para os processos de industrialização agrícola inicialmente na Europa, expandindo-se posteriormente para Ásia e América Latina (SANTOS; GLASS, 2018, p. 10).

A fertilidade, questão fundamental para os agricultores, torna-se objeto de comercialização por parte das grandes corporações que se veem órfãos de um mercado consumidor com o pós-guerra. Todo o arsenal tecnológico e a grande estrutura da indústria bélica, tão importantes por duas guerras mundiais, precisavam ser redirecionados para um novo nicho de mercado tão lucrativo quanto o conflito armado. A herança do período pós Segunda Guerra Mundial foi a fome, novo inimigo a ser combatido por todas as nações e a indústria bélica encontra uma nova guerra para munir, dessa vez utilizado todo o aparato tecnológico acumulado

por décadas para “multiplicar” a comida e eliminar as pragas que “roubavam” os alimentos nas lavouras.

Com o emergir da pauta de escassez de alimentos no mundo, passa-se a afirmar, de forma categórica, que o modo milenar de produção de alimentos não era adequado, considerado insuficiente para produzir o montante necessário para suprir as necessidades da população mundial, cada vez mais numerosa. Havia uma insistência por parte de um corpo técnico, a serviço das grandes corporações, de que era necessário, para acabar com a fome no mundo, mudar o paradigma de produção de alimentos (LIMA, 2020, p. 123).

Essa mudança de paradigma passa pela relação do ser humano com a terra e como potencializar o seu uso. A invenção dos fertilizantes sintéticos possibilitou a industrialização da agricultura primeiro na Europa e na América do Norte e posteriormente em países da Ásia e América Latina, com a introdução de práticas ocidentais de agricultura nessas regiões. Um mercado bilionário de fertilizantes emergiu, vendendo-se a ideia de que esses fertilizantes contribuiriam para o aumento da produtividade agrícola (SANTOS; GLASS, 2018).

Os custos ambientais decorrentes do uso desses insumos não são considerados. Ganham forças os sistemas alimentares baseados na crescente artificialização do ambiente e dos meios tradicionais de cultivo, altamente demandante de fertilizantes e pesticidas, o que resulta na contaminação do solo e dos alimentos, além da redução da biodiversidade.

Um dos elementos desse processo de artificialização é a imposição dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM), grande risco para a segurança alimentar e que vem mobilizando diversos atores em torno do debate sobre os riscos à alimentação e ao ambiente (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2000, p. 35). A transgenia é resultado dos processos de manipulação genética em diferentes organismos, criando-se variedades transgênicas ou OGMs. Enquanto os sistemas agrícolas tradicionais se baseiam na rotação de culturas, com diversificação de safra, a Revolução Verde propõe a monocultura de OGMs.

Os experimentos transgênicos diferem do melhoramento de sementes realizados pelos camponeses. Desconsidera-se a prática secular realizada pelos próprios agricultores, que escolhem as melhores plantas para realizar o cruzamento entre espécies semelhantes, com o intuito de melhorá-las. Com a transgenia, o protagonismo do produtor, enquanto conhecedor do processo, é afastado. As sementes alteradas seguem a lógica mercadológica e não da natureza, sendo as suas modificações realizadas em favor da maior lucratividade das empresas do setor (LEONEL JUNIOR, 2016, p. 59).

Vandana Shiva, na obra *Monoculturas da Mente* (2002), alerta para o grave risco da atividade agrícola monocultora. Segundo Shiva, a característica crucial das monoculturas é que, além de substituir as alternativas, destrói-se até mesmo a sua própria base. A uniformidade da produção é uma exigência do mercado e as demandas desse mesmo mercado impõem o que seria um quadro de “normalidade”. Os componentes tidos por não comercializáveis, ou seja, que não atingem o objetivo mercadológico, são renegados ao patamar de “anormais”. É o que acontece com os ecossistemas, destruídos em prol da manutenção da normalidade imposta pelo mercado.

Shiva (2002, p. 75-76) chama atenção para a destruição da diversidade na agricultura como fonte de insustentabilidade. As chamadas sementes “milagrosas”, ou Variedade de Alto Rendimento (VAR), substituíram as safras tradicionalmente cultivadas e graças à erosão da diversidade, abriram caminho para a introdução e aumento de novas pragas. A introdução dessas sementes milagrosas gerou o aumento das pragas e a consequente maior dependência por pesticidas.

A Revolução Verde também cria a falsa ideia de que a fertilidade do solo é produzida em fábricas e que a produtividade agrícola só pode ser medida por meio das mercadorias vendidas. Os produtos biológicos que não são vendidos no mercado, mas que são utilizados como insumos internos para manter a fertilidade do solo, são ignorados na equação de custo-benefício da Revolução Verde (SHIVA, 2002, p. 78).

A alimentação e a forma como são produzidos os alimentos têm implicação direta no meio ambiente, degradado para além da capacidade de renovação dos ecossistemas naturais. Isso compromete consideravelmente a capacidade de alimentar de forma sustentável e saudável a população mundial. A abordagem de segurança alimentar e nutricional limitada ao aumento da produtividade, que se adotou prioritariamente como perspectiva global na Revolução Verde, ignora o aspecto nutricional, a perspectiva de inclusão produtiva dos camponeses, povos e comunidades tradicionais, bem como a necessidade de transição para a produção e o consumo sustentáveis e saudáveis. (BURITY et al, 2019, p. 52).

No Brasil, quanto maior a multinacional, mais poder ela detém para influenciar os rumos políticos e legislativos no que diz respeito às sementes geneticamente manipuladas, fertilizantes e agrotóxicos. Das variedades transgênicas aprovadas para uso comercial no Brasil até 2018, de acordo com dados apurados junto à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), Monsanto, Basf, Bayer, Dow Agroquímica, Du Pont e Syngenta detém 73 cultivares de soja, milho e algodão. Ainda segundo o Atlas do Agronegócio (2018, p. 21-22), dos 1.945

agrotóxicos aprovados no Brasil, BASF, Bayer, Dow AgroSciences, Du Pont e Syngenta detém juntas 545 produtos registrados em seus nomes.

Por meio da transgenia, as empresas agrícolas conseguem controlar o mercado de determinadas culturas e, com isso, também controlam o preço dos alimentos, que passam a ser considerados como mercadoria e meio de garantia de lucro. A consequência é a violação ao direito à alimentação adequada e a utilização da fome como instrumento de pressão para a adoção dos produtos tecnológicos desenvolvidos por essas empresas (LEONEL JUNIOR, 2016, p. 64-65).

O país também lidera o ranking de maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2002, a comercialização do produto era de 2,7 quilos por hectare. Dez anos depois, período de crescimento do uso de soja e milho transgênicos, o número alcança 6,9 kg/ha. As *commodities*²⁰ soja, algodão, cana e milho concentram 85% do agrotóxico consumido. Os herbicidas à base de glifosato, usados nas lavouras transgênicas, respondem por mais da metade de todo o veneno usado na agricultura brasileira (SANTOS; GLASS, 2018, p. 22).

No período compreendido entre 2012 e 2014, a média de uso de agrotóxicos no Brasil alcançou o patamar de 8,33 kg/ha. Evidentemente, por se tratar de uma média, há distorção regional em relação ao uso dos produtos. No Mato Grosso do Sul, Goiás e São Paulo, este número figura entre 12 e 16 kg/ha. Esse salto nos números também é percebido nas vendas de glifosato, que em 2009 foi de 118 mil toneladas e alcançou o total de 194 mil toneladas em cinco anos (BOMBARDI, 2017, p. 34-36).

A CTNBio, enquanto órgão responsável pelas decisões sobre pesquisa e usos de OGMs e seus derivados, tem um longo histórico de decisões sempre favoráveis à liberação desses Organismos. Em 2018, a Comissão aprovou o uso comercial do milho *Roundup Ready*, resistente ao glifosato. Em seu parecer técnico, o órgão afirma que esse milho “é tão seguro quanto seu equivalente convencional” e que “essa atividade não é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente ou de agravos à saúde humana e animal”. Depois da liberação da variedade, mesmo contrariando diversas evidências científicas que apontam efeitos adversos dos transgênicos, a CTNBio autorizou a comercialização de outras 18 variedades contendo a mesma modificação genética para resistência ao glifosato (SANTOS; GLASS, 2018, p. 22).

²⁰ *Commodity* é um termo de língua inglesa que significa mercadoria e, por definição, possuem cotação e negociabilidade. Assim, o sentido do alimento se perde, transformado em mera mercadoria e o seu valor de uso enquanto alimentação humana é deslocado. Segundo Bombardi (2017 p. 23), a definição traduz “o sentido de transformação do alimento cada vez menos apenas como alimento e, cada vez mais, ora como *commodities*, ora como fonte para a chamada “agroenergia””.

A utilização dos agrotóxicos no Brasil vai na contramão dos ordenamentos jurídicos espalhados pelo mundo, sobretudo pela legislação da União Europeia. Larissa Bombardi (2017, p. 41-42) ilustra o cenário preocupante citando as Diretivas 91/414/CEE e 89/107/CEE, da Comunidade Econômica Europeia. A primeira diretiva, equivalente a Lei de Agrotóxicos no Brasil, não autoriza a utilização de ativos que causem efeitos nocivos à saúde humana, direta ou indiretamente. A segunda diretiva, por sua vez, traz implícito o Princípio da Precaução²¹, que segundo a autora, não é observado no Brasil.

No Brasil existem dois principais sistemas que reúnem dados sobre intoxicações provocadas por fertilizantes químicos e agrotóxicos, o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX), vinculado à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e que busca prestar orientações aos profissionais de saúde, e o Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN), vinculado ao Ministério da Saúde e que visa realizar a notificação dos agravos (BOMBARDI, 2016, p. 14).

Apesar da latente subnotificação, na ordem de 1 para 50 (ABRASCO, 2015) - as notificações passam a ser compulsórias apenas em janeiro de 2011 - segundo o SINAN, entre 2007 e 2015 ocorreram 84.206 casos de intoxicação notificados. Para além dos casos notificados, há ainda muitas evidências levantadas em estudos locais, como é o caso de pesquisas realizadas nos dois dos principais municípios produtores de grãos de Mato Grosso (Campo Verde e Lucas do Rio Verde). Nesses locais foram encontrados resíduos de agrotóxicos no sangue, na urina e no leite materno de moradores, em poços artesianos (32% dos poços continham resíduos de agrotóxicos) e em amostras de ar e de água da chuva (BURITY et al, 2019, p. 72).

Existem diversas razões que restringem a correta notificação e registro dos casos de intoxicação. A primeira, de ordem técnica, consiste na limitação das vítimas para conseguir acesso aos serviços de saúde. Quando essas pessoas conseguem atendimento médico, as equipes da rede de saúde têm, frequentemente, dificuldades em realizar um diagnóstico preciso das intoxicações e até mesmo no correto preenchimento do registro (SCHMIDT; GODINHO, 2006, p. 36-37).

Além do acesso ao sistema de saúde e de capacitação técnica dos profissionais da área, existe um segundo fator significativo para justificar as subnotificações em casos de intoxicação

²¹ O princípio da precaução foi utilizado pela primeira vez na década de 70, no direito ambiental alemão. Pelo princípio, as autoridades alemãs ficavam obrigadas a agir diante de uma ameaça de dano ambiental irreversível, mesmo se o conhecimento científico obtido até então não pudesse confirmar esse risco. Pelo princípio da precaução, o Estado também teria a obrigação de condicionar pesquisas para detectar riscos para o ambiente e para a saúde pública (DALLARI; VENTURA, 2002, p. 59).

por uso de agrotóxicos, que é o “medo dos profissionais da saúde de assumir tal notificação, haja vista o poder dos grandes fazendeiros do agronegócio nesses territórios (ABRASCO, 2015, p. 128)”.

Segundo Larissa Bombardi (2011), o uso de agrotóxicos apresenta, ainda, uma correlação direta com distúrbios emocionais/psíquicos daqueles que sofrem a exposição aos agentes químicos. O contato com os agrotóxicos é responsável por neuropatologias relacionadas ao enorme número de suicídios. Bombardi relaciona as mortes e os processos de endividamento causado pela dependência econômica fruto do pacote agroquímico.

Esta conexão foi amplamente verificada entre camponeses indianos que passaram a utilizar o OGM Algodão BT, da Monsanto, o que desencadeou em um processo de endividamento sem solução. Em algumas regiões da Índia, tradicionalmente conhecidas pela cultura do algodão, entre 2005 e 2006, ocorreriam até três suicídios diários entre camponeses. Bombardi explica que as referidas sementes transgênicas não só não se adaptavam ao solo local, como também demandavam um consumo altíssimo de inseticidas. Tal dependência lançava os camponeses em teias de endividamento insolúveis.

Outro fator decisivo no processo de adoecimentos desses trabalhadores é o que a autora denomina de Ordem Moral Camponesa (BOMBARDI, 2011), que tem como pilares a honra e a ética. Para os camponeses indianos, o endividamento é motivo de extrema vergonha e aqueles que se encontram nesta situação deixam de participar das atividades coletivas e entram em isolamento.

No Brasil, também é possível observar os danos causados à saúde mental dos camponeses. Em levantamento realizado entre os anos de 1999 e 2009, apurou-se que na região Sul, a tentativa de suicídio é a realidade de 75% dos intoxicados que posteriormente morrem em decorrência dos agrotóxicos. Na região Sudeste, os índices alcançam 80% em Minas Gerais e São Paulo. No Nordeste, Pernambuco e Ceará registram quase 100% de tentativas de suicídio dentre os casos de morte notificados.

Na tentativa de dissimular a natureza nociva dos agrotóxicos para a vida humana e não-humana, utiliza-se o artifício retórico de designar o produto venenoso como *defensivo agrícola*, sugerindo que os agrotóxicos supostamente protegeriam os cultivos. A *retórica da ocultação* conta com a guarida de instituições científicas, apresentadas à opinião pública sob o véu da neutralidade, que fazem uma verdadeira blindagem epistemológica, vociferando um suposto uso seguro ou uso racional dos agrotóxicos. Além de criar a falsa ideia de que medidas preventivas diminuiriam os riscos de intoxicação, a terminologia cria uma blindagem jurídica

para a responsabilização das empresas agroquímicas, que transferem às vítimas os ônus da não adoção dos procedimentos de segurança recomendados (ABRASCO, 2015, p.29).

O que se conclui é que aqueles que possuem o domínio sobre os agrotóxicos e sobre o material genético por meio de patentes, controlarão o setor de sementes e influenciarão a agricultura, a produção de alimentos e, sobretudo, a segurança alimentar. Esse controle não se limita aos aspectos políticos e econômicos, mas expandem-se ao discurso e à responsabilização civil pelos danos causados à vida. O moderno sistema alimentar perpetua desigualdades e causa injustiças ambientais, em um contexto em que a comida é mercadoria e a fome é um negócio.

No contexto de um sistema alimentar em que os interesses comerciais se sobrepõem à saúde dos seres vivos de um modo geral, é necessário que se fortaleça a compreensão de que a alimentação deve promover a nutrição e de que a nutrição deve acontecer através de alimentos saudáveis, produzidos de forma sustentável e que sejam cultural e socialmente adequados. Isso porque, de um lado a indústria alimentícia produz alimentos e incentiva hábitos de consumo que promovem doenças crônicas, como a obesidade, enquanto na outra ponta, a indústria farmacêutica apresenta soluções tecnológicas que dispensam alimentos tradicionais para o enfrentamento das deficiências nutricionais, como a biofortificação de sementes (BURITY et al, 2019, p. 20) e as inúmeras suplementações vitamínicas vendidas nas farmácias.

Roberta Oliveira Lima (2019, p. 74) pontua que o padrão de mecanização e artificialização da agricultura através dos agrotóxicos e dos transgênicos se prolongam no tempo e no espaço e hoje já é possível observar os desdobramentos da Revolução Verde, com a transição do “esverdeamento” para a Revolução Genética, estando atualmente na fase da biofortificação dos alimentos.

A biofortificação é a manipulação genética de plantas para aumentar a concentração de um ou mais micronutrientes específicos. Em um primeiro momento, o termo pode causar confusão ao induzir a população a pensar que grãos, plantas, frutas e outros precisam ser fortificados. Ao contrário do que o nome sugere, o alimento biofortificado não é mais forte, nem mais saudável, pois elimina as características inerentes do alimento. O que ocorre é o empobrecimento dos demais micronutrientes essenciais e fibras em detrimento de outro tipo (SANTOS; GLASS, 2018, p. 26).

A Rede Biofort, coordenada no Brasil pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), parte da premissa que os alimentos contemplados no programa deveriam ser largamente produzidos e consumidos no país, ou seja, com base na tradição alimentar brasileira. De acordo com Santos e Glass (2018), essa proposta traz um perigo, pois

sua implementação nas lavouras da agricultura familiar afeta diretamente a soberania alimentar. É o caso da mandioca, primeiro alimento indicado para o processo de biofortificação, inserido na cultura alimentar do brasileiro e cultivado há cerca de 7 mil anos.

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que acompanha o debate sobre biofortificação de sementes, produziu um documento se posicionando e esclarecendo questões relevantes relativas à pauta da biofortificação. A FBSSAN (2016, p. 8) esclarece as graves repercussões técnico-políticas pela má interpretação e mau uso do termo biofortificação, ao promover a falsa ideia de alimento mais forte, além de tecer críticas ao Projeto Biofort:

A Rede Biofort, uma das difusoras do termo e da estratégia no Brasil, define biofortificação como "um processo de cruzamento de plantas da mesma espécie, gerando cultivares mais nutritivos." O que na prática traduz-se por manipulação de cultivares para obter maiores teores de ferro, zinco e vitamina A1. A definição forjada por iniciativas de correção técnica-artificial das deficiências de micronutrientes cooptou um termo e o distorceu induzindo muitos gestores e a população a enxergarem um alimento, seja um grão, um tubérculo, uma leguminosa, ou uma fruta ou hortaliça "biofortificada" como um alimento melhor, mais forte, mais nutritivo, mais saudável, quando ele simplesmente tem uma concentração maior de um ou outro micronutriente em específico. A definição, faz mau uso do termo e provoca engano, ao induzir a população à pensar que a vida, neste caso plantas e partes de plantas que servem de alimento, são fracos e inferiores aos "biofortificados", o que não é verdade.

Se no início da Revolução Verde foi preciso modernizar a agricultura por meio dos processos de mecanização e artificialização química, na era da biofortificação promove-se a ideia de que um alimento pode ser produzido de forma “fraca”, ao passo que outros alimentos são produzidos de forma “forte”, sendo mais nutritivos (LIMA, 2019, p. 76-77).

O documento produzido pelo FBSSAN (2016, p.11) analisa que por trás de todo problema, seja ele qual for, sempre haverá uma ou mais causas, ou uma força que o produz. Por interesses privados ou corporativos, muitas vezes são criadas soluções que não incidem sobre as causas e prometem correções do problema. Essa lógica permite que dado problema seja sustentado, reproduzido e até mesmo intensificado, enquanto se mantém a solução centrada em correções técnicas para os desfechos. Tal lógica acaba por sustentar um ciclo vicioso que mantém o problema ativo enquanto aqueles que detém o controle sobre a solução artificial lucra com a manutenção do problema.

Assim, da mesma forma que se pleiteava que a solução da fome passava pela produção massiva de alimentos – mesmo que essa produção resultasse em graves danos à saúde – as iniciativas de biofortificação pleiteiam que a solução do problema da alimentação inadequada e não nutritiva, que causa a deficiência de micronutrientes, deve ser resolvida com a produção de mais micronutrientes.

No que tange à produção massiva de alimentos, é importante frisar o engodo que gira em torno da questão. Em relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 2021), estimou-se que 17% dos alimentos disponíveis para consumo são desperdiçados, o que representa 931 milhões de toneladas de alimentos descartados. O estudo também revela que o desperdício é global, ou seja, não se concentra apenas em um grupo de países. O Índice de Desperdício de Alimentos 2021 destaca que cerca de 690 milhões de pessoas no mundo estavam em condição de fome em 2019. Além disso, estima-se que entre 8 e 10 % das emissões de gases do efeito estufa estão associadas a alimentos produzidos e que são não consumidos.

Assim, é preciso lembrar sempre que a solução para as questões envolvendo a segurança alimentar não se encontra na produção massiva de produtos agrícolas – o que não significa necessariamente a produção de alimentos destinados ao consumo humano – nem em fórmulas mirabolantes para equacionar desequilíbrios gerados pelos próprios causadores dos danos à integridade humano.

Como afirma Galeano (2019, p. 7), “a monocultura é uma prisão. A diversidade, ao contrário, liberta. A independência se restringe ao hino e à bandeira se não se fundamenta na soberania alimentar (...) A autodeterminação começa pela boca”.

3.3. Garantindo o direito: sobre a crise de alimentos e Soberania Alimentar

Trazer novos atores ao centro das discussões – ou, antes, visibilizar atores que sempre foram peças-chave – ampliou o campo de debates, trazendo novos recortes ao problema da insuficiência de alimentos, reconhecendo que o modelo agroalimentar vigente não garantia acesso ao alimento, além de gerar graves impactos ambientais e sociais.

A pressão para adoção de uma agricultura industrial, enfatizando o cultivo de exportação, desencadeia um processo de produção que gera forte impacto e potencializa os riscos econômicos, sociais e ambientais. Neste sentido, Miguel Altieri (2010, p. 23) expõe que, apesar de certo grau de melhoramento na produção de alguns cultivos e na disponibilidade alimentar, a Revolução Verde foi uma tragédia e não se mostrou sustentável, causando danos ambientais, perda da biodiversidade e do conhecimento tradicional, favorecendo agricultores ricos em detrimento do endividamento daqueles mais pobres.

Segundo María Elena Martínez-Torres e Peter Rosset (2016, p.27), apesar da segurança alimentar incorporar o direito humano à alimentação adequada, ao longo da década de 90 foram levantados diversos questionamentos sobre a insuficiência do conceito, que não

fazia referência a procedência dos alimentos. Sem esse elemento, países agroexportadores em suas negociações passaram a argumentar que a importação de seus alimentos a um preço mais barato seria o melhor modo de enfrentamento da fome por países pobres.

Esse fenômeno de precificação abaixo do valor de mercado (*dumping*), com a consequente importação massiva dos alimentos, sufocava os produtores locais, que não conseguiam vender seus produtos e se viam obrigados a abandonar suas terras/sua atividade. É diante desse cenário global que o conceito de soberania alimentar e os sistemas de produção baseados na agroecologia ganham força.

3.3.1. Soberania Alimentar

A soberania alimentar ganha corpo no contexto internacional a partir da década de 80. A expressão tem origem quando Egito, Jamaica, México, Peru, Marrocos e Nigéria apresentam propostas na Rodada do Uruguai (1986-1993) para as negociações envolvendo a agricultura (NASCIMENTO, 2009, p.60). Cabe ressaltar que o cumprimento dos acordos celebrados na Rodada constituía um dos sete compromissos da Declaração de Roma (FAO, 1996), o que demonstra a importância e relevância da apresentação das propostas.

Michael Windfuhr e Jennie Jonsén (2005, p.13) apontam para a existência de uma rede mundial de organizações não governamentais, da sociedade civil e dos movimentos sociais, bem como de inúmeras conferências, fóruns e declarações, que resultaram em tantas outras declarações sobre a soberania alimentar. A partir dessa informação, fica evidente que a conceituação da soberania alimentar, mais do que uma mera proposta, método ou ideal, trata de um sólido processo construído por diversos atores, perpassando por diversas realidades.

Uma diferenciação importante que se faz em relação aos termos “segurança alimentar” e “soberania alimentar” é o ponto de partida de seus objetivos. Enquanto a segurança alimentar é pensada para os povos, um desafio lançado sobre o Estado, a soberania alimentar é pensada a partir dos povos, são estes que devem deter o protagonismo da luta pela alimentação (ZANOTTO, 2017).

A soberania alimentar é a proposta dos trabalhadores do campo e da cidade, enquanto a segurança alimentar é a proposta dos Organismos Multilaterais. Apesar das convergências nos propósitos gerais, há divergências profundas “em relação ao papel do Estado, à propriedade dos meios de produção de alimentos, às características do sistema de produção agrícola, à organização do trabalho e às características do processo de comercialização dos alimentos produzidos (HOYOS; D’AGOSTINI, 2017, p. 174)”.

A soberania alimentar, como assegura Windfuhr e Jonsén (2005, p. 13), conta com um conjunto de princípios norteadores segundo o qual pessoas e países podem e devem definir suas políticas agrícolas e alimentares, assim como seus padrões de produção e consumo de alimentos. Para muitos grupos, o direito de produzir e o direito à alimentação estão vinculados, de modo que aqueles que mais sofrem com os efeitos da fome e da desnutrição são justamente aqueles que produzem para subsistência, em pequena escala comercial e os trabalhadores rurais sem terra.

Em razão do acontecimento da Cúpula Mundial sobre a Alimentação organizada pela FAO em novembro de 1996, a Via Campesina apresentou um conjunto de requerimentos com alternativas às políticas comerciais existentes e que traziam o real cenário do direito humano à alimentação adequada. Os fundamentos iniciais da proposta são divulgados cinco dias depois do Massacre de Eldorado de Carajás no Brasil (HOYOS; D'AGOSTIN, 2017, p. 181). No documento, denominado “*Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre*”, a Via Campesina se apresenta como um movimento de organizações campesinas, de pequenos e médios produtores, trabalhadores agrícolas, mulheres do campo e povos indígenas de todo o mundo.

Partindo da premissa que a alimentação é um direito humano básico, este somente poderá ser assegurado onde a soberania também é assegurada. Isto porque a soberania alimentar seria o direito de cada nação desenvolver sua própria capacidade de produção de alimentos básicos, em respeito à diversidade produtiva e cultural. A Via Campesina (1996) propõe a criação de economias rurais que respeitem o trabalhador da terra e a própria terra, desenvolvendo assim a soberania e o comércio justo.

O movimento ainda demanda por uma autêntica reforma agrária que garanta o acesso à terra. O direito à terra deve ser livre de discriminação de gênero, religião, raça, classe ou ideologia. A terra deve pertencer a quem trabalha nela. Além disso, também se demanda pelo acesso ao crédito rural, tecnologia, mercados e serviços de extensão. Caberia aos governos apoiar a descentralização dos créditos rurais, priorizando a produção de alimentos para o consumo doméstico.

No que tange à preservação ambiental, a soberania alimentar requer o cuidado e uso sustentável dos recursos naturais, especialmente do solo, da água e das sementes. Isso só é possível quando disponibilizadas as condições econômicas de se trabalhar com segurança o solo, o que inclui não se utilizar de agroquímicos. Uma agricultura sustentável não seria compatível, a longo prazo, com a dependência de produtos químicos e do modelo monocultor de exportação.

Ainda no que se refere ao modelo de produção sustentável e à proteção das sementes, a Declaração da Via Campesina (1996) ressalta que a comercialização de recursos genéticos deve ser proibida. Os recursos genéticos representam o trabalho e o conhecimento de muitas gerações de povos rurais e indígenas, milhares de anos de evolução que pertenceriam a toda a humanidade. As comunidades campesinas devem, então, ter o direito de utilizar livremente e proteger os recursos genéticos diversos, incluindo as sementes desenvolvidas por essas mesmas comunidades ao longo da história.

A Declaração de 1996 aponta, ainda, para o capital financeiro especulativo como fator determinante na eliminação da fome globalizada. Exigiu-se a regulação sobre o capital especulativo e a implementação de rígido controle mediante um código de conduta das transnacionais. Demanda-se também a possibilidade de intervenção direta dos pequenos produtores rurais na formulação de políticas agrárias em todos os níveis, o que incluiria uma democratização na participação nas Nações Unidas e nas organizações relacionadas.

Cabe registrar que a soberania alimentar tem seu desenvolvimento atrelado à pluralidade política como alternativa ao modelo hegemônico alimentar, se colocando na posição de resistência à imposição de alimentos de baixo valor nutricional e/ou expostos aos agrotóxicos. Assim, a soberania alimentar torna-se um conceito chave na articulação dos povos em defesa da alimentação enquanto valor cultural e imaterial, em oposição ao alimento como mercadoria (LESSA, 2019, p. 85-87).

Essa foi a concepção inicial de soberania alimentar, dada pela Via Campesina em 1996. Com o Fórum Mundial de Soberania Alimentar, realizado em Mali no ano de 2007, o conceito ganhou mais robustez e agregou novos elementos. Segundo Lessa (2019, p. 87-88), o Fórum contou com a participação de mais de 500 representantes de mais de 80 países, dentre os quais estavam organizações de campesinos, povos sem-terra, pescadores tradicionais, povos indígenas, movimento ecologistas e consumidores.

A Declaração de Nyélény (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2007) trouxe o que hoje é considerada a principal definição de soberania alimentar:

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses de, e inclusive às futuras gerações. Oferece-nos uma estratégia para resistir e desmantelar o comércio livre e corporativo e o regime alimentício atual e para canalizar os sistemas alimentares, agrícolas, pastoris e de pesca para a prioridade das economias locais e os mercados locais e nacionais, e outorga o poder aos camponeses e à agricultura familiar, a pesca artesanal e o pastoreio tradicional, e coloca a produção alimentícia,

a distribuição e o consumo sobre as bases da sustentabilidade meio ambiente, social e econômica.

O que se depreende a partir da sua definição é que a soberania alimentar não é somente um direito, mas também um dever dos povos de produzir seus próprios alimentos. Mais do que um direito, a alimentação torna-se uma condição política. Em adesão aos princípios estabelecidos pela Declaração da Via Campesina de 1996, a soberania alimentar assume uma maior complexidade para questionar e propor um novo modelo de alimentação com bases agroecológicas.

No que se refere à produção voltada para os agrocombustíveis²², importante salientar que existe uma corrente²³, capitaneada no Brasil pelo Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, que não visualiza qualquer contradição entre a produção de alimentos e de combustíveis. Esse movimento defende a proposta de construção da soberania energética em harmonia com a soberania alimentar (FABRINI, 2017, p. 65).

O MPA apresenta a proposta de conciliação entre produção alimentar e produção energética através da implantação do que chama de Alimergia. Segundo informação do Movimento, constante em seu Portal²⁴, o conceito de Alimergia seria a junção dos elementos Alimento + Meio Ambiente + Energia. A Alimergia só seria possível através de sistemas agrícolas de base ecológica, como a agroecologia, resultando em sistemas complexos de policultivos. Mais do que um conceito, o MPA apresenta a Alimergia como um novo paradigma necessário para atender, de forma objetiva, às exigências humanas e de sobrevivência na Terra, em termos alimentares, energéticos e ambientais.

A recepção da soberania alimentar por países da América Latina e pelo Brasil está relacionada a um contexto de luta dos movimentos sociais em oposição à políticas neoliberais

²² Importante esclarecer a opção pelo termo “agrocombustíveis”, ao invés do uso de “biocombustíveis”. Considerando que a análise em tela se faz a partir da ideia de Soberania Alimentar, é importante destacar a definição convencionada a partir dos debates sobre a temática entre os movimentos sociais (FORUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2007). Denominam-se “agrocombustíveis” porque integram o universo do agronegócio enquanto projeto político hegemônico sobre o território e recursos naturais. A Via Campesina (1996) utiliza o conceito de Soberania Alimentar para apresentar um contradiscurso à noção oficial da FAO de “segurança” alimentar e energética, portanto *bioenergia* ou *biocombustíveis*. Para distinguir a “segurança” da “soberania”, utilizam-se os termos “soberania alimentar”, “soberania energética” e “agrocombustíveis” (BRAVO, 2007, p. 11).

²³ A produção de agrocombustíveis e sua relação com a segurança e soberania alimentar não é tema pacificado. Os agrocombustíveis são produtos obtidos a partir de matérias-primas de origem agrícola para a produção de energia, como a biomassa e o biodiesel, em substituição aos combustíveis fósseis. O uso de agrocombustíveis está sendo promovido de forma agressiva por governos, empresas e organizações internacionais. A América Latina é a região do mundo com maior expansão dos agrocombustíveis e o Brasil foi o primeiro país a adotar o uso massivo do etanol, justificado pela forte atuação do agronegócio, que encontrou nos agrocombustíveis a oportunidade de expansão. Isso significa maior concentração de terras para a monocultura e a criação de novos monopólios e oligopólios (BRAVO, 2007).

²⁴ Fonte: <https://mpabrasil.org.br/alimergia/>

adotada pelos governos e apoiadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Para Altieri (2010, p. 30), o método neoliberal de comércio internacional injusto não seria a solução para o problema da fome. A soberania alimentar foca na autonomia local, nos mercados locais, nos ciclos locais de produção e consumo.

A luta pela soberania alimentar, mais recentemente, ganhou apoio de representantes do setor urbano, que trouxeram valiosas contribuições da agricultura urbana e da economia solidária. A interlocução do campo com o espaço urbano torna-se um instrumento importante para o aprofundamento e desenvolvimento do direito humano à alimentação adequada, de modo que o direito em tela venha se tornar uma ferramenta eficaz nas mãos de um grupo mais amplo de atores sociais (VALENTE, 2014, sem paginação).

Lessa (2019, p. 91-98) pontua que, apesar do termo soberania alimentar não constar de forma expressa na Constituição de 1988, encontra-se aparada por seus princípios fundamentais: a soberania (artigo 1º, inciso I), a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), o pluralismo político (artigo 1º, inciso V), a independência nacional (artigo 4º, inciso I), a autodeterminação dos povos (artigo 4º, inciso III), a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (artigo 4º, parágrafo único), a função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), além do próprio direito à alimentação, gravado no *caput* do artigo 6º.

No campo infraconstitucional, há uma tímida menção à soberania alimentar no Decreto nº 7.272 de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.346 de 2006, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Em seu artigo 3º, além de apontar como diretriz uma produção com base agroecológica (inciso II), também prevê no inciso VII o “apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006”. Nota-se que a soberania alimentar é reconhecida como objetivo específico do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.

Com a instituição da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, através do Decreto nº 7.794 de 2012, a soberania alimentar foi inserida no artigo 3º, inciso I, como uma das diretrizes da Política em questão, juntamente com a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2012).

Diante desses exemplos, é possível verificar a estreita relação que existe entre a soberania alimentar e a agroecologia. De acordo com Martínez-Torres e Rosset (2016), a

agroecologia serviria como um suporte prático ao discurso da soberania alimentar, uma vez que a agroecologia abrange mais do que a simples abordagem técnica, levando em consideração também os objetivos sociais, culturais e políticos.

Os autores partem da premissa do diálogo de saberes. Segundo eles, trata-se de um processo básico e subjacente, ainda que não seja explícito, nas interações e processos dentro da Via Campesina. Esse diálogo de saberes foi incorporado no Brasil como uma metodologia formal, chamada de Diálogo de Saberes no Encontro de Culturas.

Baseado no método dialógico de Paulo Freire, o Diálogo de Saberes no Encontro de Culturas busca reconhecer as diferentes culturas e cosmovisões existentes em determinado território, para que a partir dessas impressões sejam construídas posições coletivas. Trata-se de um diálogo horizontal entre atores distintos e que gera um processo de múltiplos diálogos de saberes. A partir de então, surgem novos processos que são, ao mesmo tempo, emergentes e mobilizadores. Alguns autores, com Sevilla Guzmán, têm elencado a soberania alimentar e a agroecologia entre essas emergências que surgem a partir dos diálogos contemporâneos estabelecidos pelos movimentos sociais (MARTÍNEZ-TORRES; ROSSET, 2016, p. 26-27).

3.3.2. Agroecologia

A preocupação com as consequências da agricultura industrial implantada com a Revolução Verde surge no Brasil, como já mencionado, em meados da década de 70, assumindo maior visibilidade na década de 90, com a crescente onda de iniciativas que buscavam mitigar os problemas ambientais e sociais daquele modelo agrícola (ALMEIDA; ASSAD, 2004, p. 8).

Os desafios que são impostos à agricultura sustentável são diversos. Segundo Jalcione Almeida e Maria Leonor Lopes Assad (2004), os principais entraves são aqueles de ordem ambiental, econômico, social, territorial e tecnológico. O primeiro desafio, considerando a agricultura como uma atividade que causa impactos ambientais, consiste na busca por sistemas de produção adaptados ao ambiente de tal forma que a dependência de insumos externos seja mínima.

O desafio econômico, por sua vez, ao considerar a agricultura uma atividade capaz de gerar produtos de valor comercial, precisa adotar sistemas de produção e de cultivos que minimizem as perdas e desperdícios da produção, além de estabelecer mecanismos que assegurem a competitividade do produto no mercado interno e/ou externo, garantindo a economicidade da cadeia produtiva.

Diante da capacidade da agricultura na geração de empregos e sua contribuição na contenção de fluxos migratórios, que favorecem a urbanização acelerada e desorganizada, Almeida e Assad (2004) estabelecem o que seria o desafio social. Este consiste na tentativa de adoção de sistemas de produção que assegurem a geração de renda para o trabalhador, em condições dignas de trabalho. Ciente de que a fome e a insegurança alimentar são problemas palpáveis, particularmente no Brasil, é necessário que a produção agrícola contribua, ainda, para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Por fim, o desafio territorial consiste na busca pela viabilidade de integração agrícola com o espaço rural, por meio da multifuncionalidade desses espaços. Quanto ao desafio tecnológico, considerando a demanda e dependência da tecnologia para o aumento de produção, o que muitas vezes desencadeia danos ambientais, urge que se desenvolvam novos processos produtivos menos agressivos, mas que não desequilibrem a relação produção/produktividade.

A partir desses desafios que são impostos à agricultura, é possível visualizar na agroecologia, enquanto ciência, prática e movimento (WEZEL et al, 2009), uma estrutura metodológica de trabalho para a compreensão mais profunda tanto da natureza dos agroecossistemas como dos princípios segundo os quais eles funcionam.

Deve-se chamar atenção com a adjetivação “sustentável” que por muitas vezes acompanha o termo agricultura. Para Marina Demaria Venâncio (2018, p. 69), a adjetivação imprópria pode mascarar práticas que estão alinhadas ao modelo monocultor, mecanicista e mercadológico. Há plantações orgânicas que são verdadeiras monoculturas certificadas, uma vez que a policultura e a diversificação do trabalho não são requisitos para tal certificação.

A agroecologia pode ser definida como um conjunto de disciplinas científicas por meio das quais é possível analisar e atuar sobre os agroecossistemas, de forma a permitir a implantação de estilos de agricultura com maior nível de sustentabilidade (SILIPRANDI, 2015, p. 81). Susanna Hecht (1993, p. 7) explica, de maneira muito didática, que

a agroecologia geralmente incorpora ideias sobre um enfoque da agricultura mais ligado ao meio ambiente e mais sensível socialmente: centrada não só na produção como também na sustentabilidade ecológica de produção (...) implica um número de características sobre a sociedade e a produção que vão muito além dos limites da propriedade

Trata-se de uma nova abordagem que integra os princípios agrônômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo,

ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronômica, edafológica²⁵ – incluindo dimensões ecológicas, sociais e culturais (ALTIERI, 2004, p. 23).

Emma Siliprandi (2015, p. 88), por sua vez, conceituará os agroecossistemas como “um tipo específico de ecossistema, modificado pela ação humana por meio das atividades agrícolas. É uma unidade geográfica delimitada, ainda que variável quanto à sua extensão, onde se dão complexas relações entre as práticas agrícolas e o ecossistema original”.

A agroecologia se propõe a estudar e compreender esses ecossistemas de forma ampla, visando melhorar o seu potencial e eficiência, buscando minimizar os impactos negativos da intervenção humana. A crise agrícola/ecológica atual seria o resultado do fracasso no modelo dominante de desenvolvimento, que não foi capaz de alcançar satisfatoriamente os mais pobres, nem de resolver o problema da fome e insegurança alimentar, ou mesmo as questões ambientais. As tecnologias desenvolvidas até então não estão disponíveis para o pequeno agricultor, tampouco se adequam às condições agroecológicas.

Apesar de representar um campo em constante desenvolvimento, é possível identificar dois grandes períodos históricos do seu desenvolvimento científico. O primeiro, ocorrido entre 1930 e 1960, representa a “idade antiga da agroecologia” e nasce a partir das críticas formuladas pelo agrônomo russo Basil Bensing, que observou o desenvolvimento das tecnologias agrícolas após a Primeira Guerra Mundial e como essas novas tecnologias desconsideravam os saberes e experiências dos agricultores locais (VENANCIO, 2018, p. 70).

A proposta de Bensing por muitos anos foi reduzida à ecologia agrícola. O termo agroecologia se perde por anos, em decorrência, sobretudo, devido a Ecologia ter sido considerada uma ciência experimental dos sistemas naturais. Entre as décadas de 60 e 70, pontua Venâncio (2018), o interesse no estudo dos sistemas agrícolas retoma força, consolidando-se em 1980, com a proposta de Altieri (2010), de consolidação de uma abordagem e metodologia específica para o estudo dos agroecossistemas, buscando um ideal de sustentabilidade.

Hecht (1993, p. 17) pontua que a decisão do agricultor de adotar ou não uma nova tecnologia é a verdadeira prova de sua qualidade. O modelo agroecológico se apoiaria na filosofia de que o desenvolvimento agrícola deve começar e terminar no agricultor. Em termos práticos, significa conhecer o agricultor, compreender sua percepção sobre um problema e aceitar sua avaliação sobre a solução proposta.

²⁵ A edafologia estuda a influência dos solos na vida dos seres vivos.

Para alcançar os fins propostos pela agroecologia, a agricultura deve atender requisitos sociais, considerar aspectos culturais, preservar recursos ambientais, apoiar a participação política dos seus atores e permitir a obtenção de resultados econômicos favoráveis ao conjunto da sociedade, numa perspectiva temporal de longo prazo que inclua tanto a presente como as futuras gerações (CAPORAL; COSTABEBER, 2004, p. 116).

A agroecologia, que propõe o desenho de métodos de desenvolvimento endógeno para o manejo ecológico dos recursos naturais, necessita utilizar, na maior medida possível, os elementos de resistência específicos de cada identidade local. A maneira mais eficaz de realizar a tarefa é potencializando a ação coletiva dos sujeitos envolvidos (GUZMÁN, 1999, p. 36).

A execução dos trabalhos só é possível através de um conjunto de esforços, que se inicia na capacitação técnica do agricultor, com educação popular e conscientização ambiental. O saber da terra, o conhecimento adquirido pela convivência e permanência no local, deve ser considerado em todas as etapas produtivas (SILIPRANDI, 2015, p. 91).

O modelo agrícola convencional, centrado no uso abusivo dos recursos naturais e de agrotóxicos, permitiu aumentar a produção e produtividade de alguns cultivos em certas regiões (CAPORAL, COSTABEBER, 2004, p. 139), o que não representou, necessariamente, o aumento da produção de alimentos. A produtividade e sustentabilidade dos agroecossistemas podem ser otimizadas com métodos agroecológicos e, desta maneira, podem formar a base da soberania alimentar.

Um dos entraves à adoção de práticas agroecológicas e de uma produção limpa de venenos é justamente a intervenção massiva de agentes químicos na preparação do solo. Com produções voltadas para atender ao mercado e ao ganho financeiro rápido, outros métodos, ambientalmente corretos, como a correção biológica do solo ou a rotação de culturas, sequer são cogitados (LEONEL JUNIOR, 2016, p. 53).

O desenvolvimento de variedades de alto rendimento, selecionadas para maximizar a produtividade, foi a opção técnica, política e econômica promovida pelo Estado brasileiro para o favorecimento dos interesses e expansão da indústria agroquímica. À medida que ocorria a difusão dessas sementes e de seus insumos conexos, as sementes crioulas foram desprestigiadas e deslegitimadas tecnicamente (FERNANDES, 2017, p. 327).

As sementes crioulas são sementes tradicionais, adaptadas, com o passar dos anos, às condições locais. Essas sementes resistem à proposta de utilização das variedades de alto rendimento, o que gerou a (falsa) dicotomia *semente x grão*. De acordo com Petersen et al. (2013, p. 37),

a proeminência do viés produtivista no melhoramento genético das espécies cultivadas tem sido responsável pelo estreitamento da base genética na agricultura, uma vez que os genótipos desenvolvidos a partir desse enfoque são utilizados massiva e indiferenciadamente em variados contextos socioambientais, tomando lugar das variedades locais nos sistemas de produção. A consagração desse novo paradigma contou também com a instituição de marcos regulatórios que definem o que é semente e de políticas públicas que induzem à disseminação das sementes reconhecidas como tal. Ao mesmo tempo em que se afirma, reservando à comunidade de melhoristas profissionais os direitos de propriedade intelectual sobre os materiais genéticos desenvolvidos, o novo paradigma nega os históricos processos de seleção conduzidos de forma anônima e descentralizada por agricultores e agricultoras em interação dinâmica com a natureza e com suas comunidades. Uma das mais expressivas evidências dessa negação é a classificação das sementes da agrobiodiversidade como grãos, e não como sementes

A superação dessa dicotomia constitui uma das grandes bandeiras de luta do campo agroecológico. Primeiro, porque o emprego das sementes crioulas é condição determinante para a aplicação da perspectiva agroecológica no manejo dos agroecossistemas. Segundo, porque essa dicotomia se apresenta como uma expressão das contradições entre a modernização agrícola e o paradigma agroecológico.

Petersen et al. (2013, p. 37) afirma que, ao invés de se reproduzir mecanismos de controle sobre as práticas de manejo agrícola legitimados pela modernização, a agroecologia convoca as ciências a apoiar a construção da autonomia da agricultura com relação aos mercados de insumos produtivos. A dialética controle x autonomia corresponde a relações de poder que fundam projetos sociais opostos, em que se tem de um lado, o agronegócio e do outro, organizações e movimentos sociais que atuam na defesa do mundo rural sustentável e democrático.

A agroecologia passa a não ser considerada como uma alternativa pois não se encaixa nas estratégias de pesquisa que visam gerar produtos ao invés de gerar bem-estar e justiça social. A negação do seu status científico vem também do fato de que a agroecologia, o que inclui as sementes crioulas, tem como perspectiva a promoção da soberania e segurança alimentar (FERNANDES; OLIVEIRA, 2020, p. 4).

A agroecologia é uma forma de desenvolvimento da agricultura que demonstra conexões com o direito humano à alimentação, concretizando esse direito humano para muitas populações vulneráveis espalhadas pelo mundo. A agroecologia contribui para o acesso ao alimento de qualidade, reduzindo a pobreza rural, além de permitir a participação dos produtores de base familiar nos processos de produção e disseminação tecnológica (LIMA, 2017, p. 50).

Assim, as estratégias de desenvolvimento rural devem priorizar não só a oferta de alimentos, mas comida de boa qualidade. Neste sentido, é fundamental que as políticas públicas

propostas pela União, estados e municípios incorporem conceitos básicos como o de soberania e segurança alimentar. Além disso, torna-se urgente a adoção, pelo Poder Público, de medidas voltadas para a reversão dos processos de produção agressivos ao ambiente e à saúde.

A agroecologia, como ciência para uma agricultura mais sustentável, pode dar uma importante contribuição para a minimização destes problemas, na medida em que fizer parte de grandes e potentes estratégias governamentais e dos programas de incentivo à produção, assim como dos programas de ensino, pesquisa e extensão rural (CAPORAL; AZEVEDO, 2011, p. 109).

A partir do estudo da evolução do conceito de agroecologia, é possível identificar que o vocábulo endereça um todo *indivisível*, que pode ser multi, inter e transdisciplinar, composto pela ciência da agroecologia propriamente dita e seus desdobramentos: suas práticas, a teoria crítica e os movimentos sociais. Tais elementos se reforçam e estabelecem os fundamentos para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis (VENANCIO, 2018, p. 78).

Independente das teorizações em torno do tema, a adoção do termo agroecologia em um conjunto de leis que surgem no Brasil a partir de 1990 contribui para o fortalecimento do movimento e para a materialização de políticas públicas voltadas à agricultura e alimentação. Visando propor a prática agrícola sustentável, instituiu-se no Brasil a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), através do Decreto Federal nº 7.794/2012, com a finalidade de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações que proporcionam a transição agroecológica e a produção orgânica/agroecológica.

A PNAPO apresenta o conceito de produção de base agroecológica como sendo aquela que, além do equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social, também se preocupa em resguardar a biodiversidade e os demais recursos. Embora demonstre preocupação com a integridade dos processos ecológicos, não engloba de forma contundente a agroecologia em seus três pilares: a ciência, a prática e o movimento.

De acordo com Schwendler e Previero (2021), apesar da omissão no texto legal, o Decreto já demonstra avanços ao trazer contornos sobre a produção agroecológica e a produção orgânica. O que não pode se perder de vista é que a política de agroecologia não reflete as impressões doutrinárias sobre o tema. O legislador, ao tratar sobre a produção agroecológica, privilegia a abordagem do modelo de produção orgânico, o que pode induzir ao erro de que este seria o único meio produtivo abarcado pelo decreto. A opção do texto legal abre margem para o entendimento de que o *modus operandi* da PNAPO é a agricultura orgânica.

A legislação brasileira ainda delimita os contornos legais do conceito de agroecologia, o qual não pode ser desvinculado de outros conceitos importantes, como a própria segurança alimentar e nutricional e da biodiversidade. Constatase, portanto, um bom ponto de partida para o debate dos fundamentos e impactos epistemológicos da agroecologia no Direito (VENANCIO, 2018, p. 99).

Vale dizer que mesmo possuindo resguardo jurídico, a agroecologia “está fundamentada e legitimada na prática social de seus atores, os quais enfrentam um modelo de agricultura hegemônico e violador, tanto das leis postas quanto do meio ambiente e social (LEONEL JUNIOR, 2016, p. 89)”.

Diversos grupos e movimentos tem atuado em conjunto, articulando-se e participando de fóruns de negociações de políticas agroecológicas com o Estado. Dentre esses movimentos, destacam-se aqueles liderados por mulheres, sindicalizadas ou em movimentos autônomos, que buscam visibilizar a atuação das mulheres camponesas nas atividades do campo e na propositura de pautas pertinentes ao tema.

Dentre esses grupos, destacam-se o Grupo de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (GT-Mulheres da ANA), a Marcha das Margaridas, o Movimento de Mulheres Camponesas, grupo de gênero da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e a articulação do Semiárido (ASA). Além dos movimentos nacionais, algumas redes se organizam regionalmente, como a Ecovida da região Sul e a Rede Xique-xique, no Nordeste (SILIPRANDI, 2017, p. 282-283).

A implementação de um modelo agroecológico no Brasil, pautado nos preceitos da sustentabilidade, não é tarefa fácil, nem será alcançado com ações isoladas. Deverá ser uma política de Estado e perpassar várias instâncias, envolvendo de maneira integrada o poder público e a sociedade.

4. OS ATORES NA LUTA PELA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar, ainda que desmobilizado nos últimos anos, articula e integra esforços entre os vários setores e esferas governamentais para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. O Sistema é formado por um conjunto de mecanismos, órgãos e atores sociais, que atuam em prol do mesmo objetivo.

Os mecanismos adotados para a promoção da SAN variam de acordo com o papel desempenhado por cada ator envolvido na promoção do direito. Os atores sociais englobam a sociedade civil por meio de organizações, associações, sindicatos e movimentos sociais. Na esfera governamental, estão os diversos setores da administração direta e indireta²⁶. Os atores sociais atuam a partir das mobilizações coletivas e ocupando espaços de participação cidadã. O Poder Público, em suas respectivas esferas e níveis hierárquicos, dentre outros, atua na elaboração e execução de políticas públicas.

4.1. Participação cidadã e as mobilizações sociais

Maria da Glória Gohn (2014) desenha o histórico das teorias dos movimentos sociais, iniciando pelas teorias clássicas, até chegar as teorias contemporâneas e ao estudo das Redes de Mobilizações Cívicas (2019). A autora aponta para Lorenz Von Stein como um dos primeiros a utilizar a expressão “movimento social”, em 1842, ao abordar sobre a necessidade de uma ciência da sociedade, para estudar o socialismo emergente na França, no sentido de uma mobilização coletiva contra determinada situação.

A respeito dos movimentos sociais, sua teorização não é unânime, de modo que emergem ao longo dos tempos diversas correntes, como a histórico-estrutural, culturalista-identitária e a institucional/organizacional-comportamentalista. Gohn (2014, p. 27) atribui à primeira corrente o protagonismo das abordagens de Karl Marx, Antonio Gramsci, Henri Lefebvre, Rosa Luxemburgo, Leon Trotsky, Lenin, Mao Tse-tung, etc.

Ainda segundo Maria da Glória Gohn (2014, p. 27), Marx constrói uma das principais matrizes teóricas de análise dos movimentos sociais, abordando os trabalhadores como sujeitos históricos. O autor não teorizou as ações coletivas, mas desenhou o perfil de um movimento em

²⁶ A administração pública direta é composta pelas entidades estatais que figuram o sistema federativo (União, estados, municípios e Distrito Federal) e são responsáveis pelo desempenho das atividades administrativas de forma centralizada. A administração pública indireta é formada por pessoas jurídicas que são incumbidas para executar a função administrativa descentralizadamente, como é o caso das autarquias, sociedades de economia mistas, empresas públicas e fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2014, p. 12).

concreto: o proletariado. Sua contribuição desencadeou a produção de estudos específicos sobre movimentos sociais, concentrados no estudo do movimento proletário.

Consequentemente, nas abordagens fundadas no paradigma marxista, o conceito de movimento social esteve estreitamente ligado ao conceito de luta de classes e subordinado ao conceito de classe. Assim, a maioria dos estudos empíricos teve como objeto o movimento operário, o camponês, os partidos políticos e os sindicatos.

Atualmente, Michael Hardt e Antonio Negri (2016) representam um dos eixos principais de um grupo que se posiciona como de esquerda e alimenta a prática de inúmeros movimentos sociais da atualidade, a partir de uma releitura de categorias marxistas, aduzindo que conceitos como “classe trabalhadora” e “proletariado” são ultrapassados por não considerarem os recortes de etnia, raça e gênero, categorias que permeiam a complexidade das relações.

A segunda corrente teórica, a culturalista-identitária, tem um complexo e diversificado rol de influências, que englobam o idealismo kantiano, o romantismo rousseauiano, as teorias tópicas e libertárias do século XIX, o individualismo nietzschiano, a fenomenologia weberiana, além de Foucault, Hegel, Bobbio, Arendt, Habermas e Bordieu (GOHN, 2014, p. 29).

Essa segunda corrente destacava que as novas ações abriam espaços sociais e culturais para “novos movimentos sociais”, compostos por sujeitos e temáticas com pouca visibilidade, como mulheres, negros e indígenas. Apesar de tecer críticas às teorias de Marx, estas não foram completamente descartadas, havendo permanente diálogo. O resultado dessa corrente foi demonstrar a possibilidade dos movimentos sociais produzir novos significados e novas formas de ação social (GOHN, 2014, p. 30).

A terceira corrente, institucional/organizacional-comportamentalista, desenvolveu-se nos Estados Unidos e, segundo esta, as mobilizações coletivas são analisadas sob a ótica econômica. Nessa corrente, um movimento atinge seu objetivo com se transforma numa organização institucionalizada (GOHN, 2014, p. 30).

A ação social, cabe destacar, não é uma ação homogênea de muitos ou influenciada pelo comportamento dos outros. Para essas hipóteses, Weber (2010, p. 41-42) invoca a psicologia das massas e fala em uma ação *condicionada* pela massa, o que não se confunde com a ação social. Uma ação reativa em decorrência da “massa” como tal, não se concebe como ação social. Nem todo contato entre indivíduos seria de caráter social.

Max Weber (2010) exemplifica com o choque entre dois ciclistas. O choque em si trata-se de ocorrência natural, mas a tentativa de esquivar-se ou uma explicação amistosa sobre

o choque seriam exemplos de uma ação social. Deve-se considerar, assim, a ação social como o comportamento humano de cunho relacional, que produz a percepção e o reconhecimento, sendo este um aspecto em relação ao comportamento do outro.

As ações, segundo o autor, possuem um sentido para aqueles que a praticam, um substrato subjetivo. A teoria weberiana busca o sentido da ação coletiva, a intencionalidade dos fenômenos e processos. As ações sociais são orientadas por fins e valores, baseadas na visão de mundo dos indivíduos e grupos. Assim, ao analisar as ações coletivas, deve-se observar também os conteúdos simbólicos, as intenções dos atores sociais, considerando a existência de significações internas nos comportamentos coletivos e culturais (GOHN, 2014, p. 20-21).

No século XX, nos estudos clássicos norte-americanos sobre as ações coletivas, destacava-se a ênfase na abordagem sociopsicológica, que explicava o comportamento coletivo por meio da análise das reações dos indivíduos, enquanto seres com características biológicas e culturais. O indivíduo era visto dentro de macroestruturas sociais. O cerne da questão concentrou-se, então, na inadaptação desses indivíduos àquelas estruturas, gerando desajustes e conflitos. Os movimentos nasciam nesse contexto como elementos disruptivos.

Entre as décadas de 1930 e 1960 apontavam teorias de desmobilização política, cuja explicação pautava-se na cultura individualista, voltadas para a autossatisfação. Tal cenário estava afinado ao caráter cômodo do capitalismo tardio ou da sociedade de massa, operada pelo consumo. Uma reação coletiva poderia ocorrer, mas apenas em razão de descontentamentos individuais que atingissem um grupo, um coletivo de individualidades.

Ângela Alonso (2009, p. 50-51) credibiliza o abandono da tese da desmobilização ao contexto europeu e norte-americano da década de 60, oportunidade em que ressurgiram as mobilizações, saudadas por alguns teóricos como o retorno de um movimento operário. No entanto, logo se viu as peculiaridades dessas mobilizações, que não mais se baseavam em classe, mas em movimento étnico (como o movimento pelos direitos civis), gênero (feminismo) e de estilo de vida (pacifismo e ambientalismo).

A temática dos movimentos sociais passa por uma série de alterações conceituais com o passar dos anos, a ponto de a partir dos anos 60 os movimentos tornarem-se sinônimo de revoluções. Gohn (2014) destaca que o conceito de movimento foi utilizado em acepções amplas, envolvendo períodos históricos longos. Assim, guerras, movimentos nacionalistas, ideologias radicais como o nazismo e o fascismo, bem como as ideologias libertárias e religiosas, passam a ser classificados como movimentos sociais.

O debate sobre os movimentos sociais na contemporaneidade está inserido num campo amplo, o da crise da modernidade e emergência de novas formas de racionalidade (GOHN, 2014, p. 411). Emerge, assim, uma Teoria dos Novos Movimentos Sociais, legitimamente europeia e que tem como representantes nomes como Alain Touraine e Jürgen Habermas.

Diferente do paradigma anterior, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais e seus autores afirmam que a ação coletiva não se limita as trocas, negociações e cálculos estratégicos de custo-benefício, antes, estaria fundamentada na ideologia que parte das ações individuais. Esses agentes, denominados como atores sociais, têm como papel principal dar sentido à ação, possibilitando assim, informações sobre o agir social e delineando uma identidade coletiva (REIS; FONSECA, 2014, p. 74).

Alain Touraine (2006), ao analisar as definições dos movimentos sociais, apresenta duas possibilidades críticas sobre o assunto. A primeira, aponta para a ideia de que os movimentos sociais se conectam com um tipo de sociedade que foi deixada para trás, como é o caso da sociedade industrial.

A segunda crítica diz respeito ao uso da noção de movimento social com ênfase no fato de que os fenômenos de globalização ou de mundialização deslocaram os espaços e mecanismos de conflitos, de modo que os movimentos sociais merecedores de estudo são aqueles que

colocam em questão os mecanismos de globalização que, em larga medida, não suscitam decisões semelhantes àquelas adotáveis por uma “classe dirigente”, e não aqueles que se opõem a categorias sociais no interior de um conjunto político ou territorial bem determinado (TOURAINÉ, 2006, p. 18).

Touraine (2006) salienta que é preciso ter cuidado ao aplicar a noção de movimentos sociais a qualquer tipo de ação coletiva, de conflito ou de iniciativa política. É mais aceitável que essas ações coletivas possam ser analisadas em termos de participação no sistema político. Ao termo “movimentos sociais”, deve-se reservar o emprego ao conjunto de fenômenos que, de fato, receberam esse nome a partir de uma tradição histórica. Segundo o autor, é essencial reservar a ideia de movimento social a uma ação coletiva que põe em *xequê* determinada dominação social.

Uma relação social de dominação, complementa, só pode reivindicar uma ação que mereça o nome de movimento social se atuar sobre o conjunto dos principais aspectos da vida social. Isso significa ultrapassar as condições de produção em um setor ou, ainda, a influência exercida sobre os sistemas de informação e educação.

Em Touraine, os conflitos de classe e os acordos políticos constituem o ingrediente catalisador da ação social e os movimentos sociais superam as classes, porque estariam acima delas e podem absorvê-las (MALFATTI, 2011, p. 219).

Esses “novos movimentos sociais” não se organizam em posição de combate ao Estado, nem com a finalidade de conquistá-lo. Através da ação direta, agiriam como agentes de pressão social, para persuadir a sociedade civil, como “reino apartado do Estado e do mercado, e no qual a inovação social poderia se configurar (ALONSO, 2009, p. 60)”.

Os movimentos sociais nasceriam na sociedade civil como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural, com o objetivo de mudar as orientações valorativas da sociedade. Ao invés de demandar democratização política do Estado, demanda a democratização social, construída não no plano das leis, mas dos costumes, sintetizando uma mudança cultural de longa duração gerida e sediada no âmbito da sociedade civil.

Diante do questionamento sobre quais seriam os atores sociais que protagonizam ações coletivas na sociedade civil, Maria da Glória Gohn (2019, p. 39-40) afirma que são as redes associativas e de mobilização estruturadas em movimentos sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs, as associações de bairro e comunitárias, as entidades assistenciais, as organizações criadas por empresas a partir de políticas de responsabilidade social, os diversos conselhos gestores e etc.

4.1.1. Mobilização camponesa no Brasil: das Ligas Camponesas ao Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST

As lutas camponesas no Brasil se distinguem por suas tradições e cultura, diversas delas motivadas pelas políticas de colonização agrícola no governo federal, nas chamadas “frente de expansão”, caracterizadas pela busca por terra, pelos conflitos e articulação de trabalhadores rurais, como foi o caso das Ligas Camponesas.

Com o pós-guerra (1945) e a interrupção do governo Vargas, o cenário brasileiro tornou-se propício para uma grande mobilização de massas camponesas, que encontrou no Partido Comunista a única organização que de fato se dedicava aos grupos rurais. Sindicalizar os trabalhadores agrícolas, apesar de não ser proibido, encontrava entraves no procedimento de solicitação em razão da necessidade de constituição de personalidade jurídica.

De acordo com o sociólogo Clodomir Santos de Moraes (1997), com todos os obstáculos encontrados na sindicalização dos trabalhadores rurais, a via encontrada foi aquela estabelecida no Código Civil, qual seja, a organização em associações não especificamente

trabalhistas. Com isso, formaram-se em quase todos os estados do país centenas de Ligas Camponesas.

As Ligas Camponesas, apesar da constante orientação direta do Partido Comunista, possuíam seu próprio jornal, o Terra Livre, fundado em 1949. Nesta época, dada a estrutura altamente centralizada, não se projetavam lideranças camponesas nos âmbitos nacional, regional ou local. Isto porque as Ligas eram organizações apêndices da estrutura unitária do Partido Comunista e a liderança do movimento rural era a mesma do Partido, nas figuras de Luis Carlos Prestes e Francisco Julião (PRIORI, 2010, p. 375).

Com a proscrição do Partido Comunista, as organizações de trabalhadores reduzem e as Ligas Camponesas são invisibilizadas do cenário rural brasileiro. Inobstante, apesar de todas as dificuldades encontradas para unificação de um movimento camponês, aconteceram na época (1948-1954) eventos significativos: a Guerrilha de Porecatu, a Revolta de Dona Noca e o Território Livre de Formoso.

Morais (1997, p. 15) descreve a Guerrilha de Porecatu como um processo sangrento de litígios entre posseiros e latifundiários, nas fronteiras agrícolas entre o norte do Paraná e São Paulo. Ocorreu a tentativa de confronto armado, patrocinado por antigos núcleos do Partido Comunista de Londrina – Paraná, mas que se dissolveu por ingerência do próprio Partido, que constatou não haver condições históricas para a sobrevivência do movimento armado.

Os posseiros de Porecatu consolidaram suas reivindicações no documento nomeado como “Os doze mandamentos dos posseiros de Porecatu”. O documento pleiteava a imediata posse da terra aos primeiros ocupantes, com a entrega dos títulos e distribuição das terras griladas; o pagamento de indenização aos posseiros; a anulação de qualquer processo contra os trabalhadores da terra; a remoção da polícia e prisão dos jagunços dos municípios de Porecatu, Jaguapitã e Araongas; a punição dos assassinos e mandantes dos massacres ocorridos na região; a eleição de uma comissão para a nova distribuição das terras; reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do campo; estabeleceu valores mínimos para a saca de café e a diária de trabalho nas lavouras; e, por fim, pagamento de férias vencidas e vincendas (PRIORI, 2010. P. 376-377).

O segundo evento, a Revolta de Dona Noca, ocorreu no interior do Maranhão e em São Luis. Na capital maranhense, foi capitaneado por Neiva Moreira e Maria Aragão, que buscavam impedir a posse do governador eleito Eugênio de Barros²⁷. Em São José dos Patos,

²⁷ Eugênio de Barros foi eleito em outubro de 1950 na legenda do Partido Social Trabalhista (PST), liderado por Vitorino Freire, derrotando o então vice-governador Saturnino Belo. A vitória de Eugênio de Barros foi contestada pelas forças políticas adversárias. Devido à disputa, que desencadeou na morte repentina de Saturnino Belo, o

interior do estado, o movimento foi liderado pela prefeita do município, Joana da Rocha Santos – a Dona Noca (MORAIS, 1997, p. 16).

A prefeita, decidida a impedir a posse do governador, comprou armas e munições no Rio de Janeiro²⁸ e as conduziu pessoalmente até o interior do Maranhão (OLIVEIRA, 2019, p. 110), organizando uma milícia armada com centenas de camponeses. A Revolta, no entanto, foi derrotada e dispersada, durando apenas 30 dias

Por fim, o Território Livre do Formoso, situado em Goiás, foi o campo de conflitos entre camponeses e latifundiários, que disputavam um território de quase dez mil metros quadrados. Os camponeses liderados por José Porfírio saíram vitoriosos, proclamando de Território Livre a área em disputa, abstendo-se de pagar tributos ao estado de Goiás e organizando-se em comitês políticos (MORAIS, 1997, p. 16).

A Revolta de Formoso teve repercussão de 1948 até 1964 e foi marcada pela ação truculenta da polícia. Apesar do território *livre*, o golpe militar de 1964 representou a perseguição e morte de diversas lideranças locais. José Porfírio foi preso em 1972 no Maranhão, durante a Guerrilha do Araguaia. Solto em 1973, desapareceu e restou a suspeita de sequestro e assassinato (ASSIS, 2007, p. 3).

Com poucas organizações camponesas funcionando, analisa Moraes (1997), quase nenhuma utilizando o nome Liga Camponesa, sobressai a Liga de Iputinga, em Pernambuco, que resistiu sob a nomenclatura, com constantes prisões de suas lideranças. Na tentativa de dar continuidade ao movimento, criou-se o Conselho Regional das Ligas Camponesas, posteriormente institucionalizado e que contava com a participação de profissionais liberais e políticos simpatizantes do movimento camponês.

O Conselho impôs à época uma análise cuidadosa do cenário camponês. Verificou-se, por exemplo, que os assalariados agrícolas estavam a mercê dos decretos institucionais predominantes naquela época, já que não era possível a sindicalização rural. O operário rural já iniciava seu trabalho como devedor permanente e com poucos recursos econômicos, visto como politicamente pouco importante num primeiro momento (MORAIS, 1997).

Com os camponeses o cenário era diferente, pois possuíam maior capacidade de luta, mesmo não sendo proprietário. O arrendatário, parceiro ou posseiro tinha assegurado, por força de contrato civil, o direito de plantar por um período. Assim, concentrou-se o trabalho de

governo do estado foi entregue ao desembargador Traiaú Rodrigues Moreira, presidente do Tribunal de Justiça. Eugênio foi empossado em fevereiro de 1951, mas entregou o governo no mês seguinte para o deputado César Alexandre Aboud, eleito presidente da Assembleia Legislativa maranhense. Após intervenção militar, Eugênio reassume seu posto em setembro do mesmo ano (HIPÓLITO, 2010).

²⁸ Algumas fontes apontam Recife como o destino da viagem (ASSIS, 2007).

captação e organização no setor exclusivamente camponês. Clodomir Santos de Moraes (1997, p. 36) afirma que a Reforma Agrária que nesta fase era pregada pelas Ligas Camponesas, se resumia em poucas medidas, que não significavam uma mudança estrutural.

Com a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB, em 1955, um novo ciclo da mobilização camponesa se inicia, com a possibilidade de organização dos trabalhadores rurais na União. Ocorreu, por óbvio, um choque político e ideológico da ULTAB e das Ligas Camponesas. As Ligas começaram a divergir sobre as ideias de guerrilha adotadas por Francisco Julião, recém chegado de Cuba e que demonstrava entusiasmo com a Reforma Agrária conquistada pela Revolução Cubana (ALVES, 2014, p. 83).

Bernadete Wrublevski Aued (1981) atribui ao embate entre “Julianistas” e comunistas a maior contribuição para a cisão interna do movimento das Ligas Camponesas. O movimento contava com dois núcleos catalizadores de forças: os Julianistas, formado sobretudo no Nordeste e que contava com o apoio dos militantes afastados do PCB; do outro lado, estava o Partido, perdendo cada vez mais espaço nas Ligas.

O ponto alto do choque de opiniões aconteceu no I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, realizado em Belo Horizonte. Minas Gerais, em 1961. Organizado pela ULTAB, com apoio financeiro do Governo Federal e a presença de João Goulart na solenidade de abertura (ALVES, 2014, p. 83-84).

A pauta do Congresso, preparada pela ULTAB foi derrotada nos primeiros dias. As modernas teses de arrendamento rural e extensão da política salarial ao campo foram combatidas pelo grupo “Julianista”, que contagiou os delegados com a bandeira da “reforma agrária na lei ou na marra”. Na reunião, debates acirrados ocorreram entre os militantes das Ligas, que gravitavam em torno das ideias de Francisco Julião, e os dirigentes da ULTAB, controlada pelo PCB (AUED, 1981, p. 58).

A força das Ligas começou a decrescer nos idos de 1962, ao mesmo tempo em que acelerava o processo de enquadramento institucional do movimento camponês, sob patrocínio do governo federal. Francisco Julião, um dos líderes do movimento, perde influência dentro das Ligas após o assassinato de seu companheiro Pedro Teixeira, a mando de latifundiários. No mesmo ano, Julião é eleito deputado federal por Pernambuco. Em 1964, foi preso e exilado, retornando ao Brasil em 1979, com a anistia (ABREU, 2001).

Em continuidade aos movimentos anteriores, surge na década de 1980 o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), protagonizando as lutas por acesso à terra e reforma

agrária (MOECKEL; PEITER; OLIVEIRA, 2019, p. 3). O MST amplia e solidifica as pautas dos movimentos rurais antecedentes, como as Ligas e a ULTAB.

Em 1981, em plena ditadura militar, mais de quinze mil pessoas se reúnem em ato público em Porto Alegre, no que ficou conhecido como a maior mobilização realizada por trabalhadores rurais na história do Rio Grande do Sul. Em todo país, focos de resistência à ditadura militar e das terras surgem: são posseiros, arrendatários, assalariados, meeiros, atingidos por barragens. Assim, as ocupações de terra se tornam a ferramenta de expressão camponesa contra as diversas formas de autoritarismo (MST, 2014).

A estratégia utilizada pelos movimentos na luta pela terra é a realização de acampamentos – os assentamentos. Nesses locais, as famílias que não encontram alternativas produtivas, ocupam terras e levantam suas bandeiras, reafirmando a pauta da necessidade de reforma agrária (LANG; ALMEIDA; TADDEI, 2011, p. 3112). O primeiro acampamento que ganha repercussão nacional é o Acampamento Encruzilhada Natalino, que apesar do destaque, não conquistou a esperada Reforma Agrária. A solução encontrada foi a compra de uma área pela igreja católica, montando um abrigo provisório para as famílias (MST, 2014).

Em 1984, os trabalhadores rurais que protagonizaram a luta pela terra nos anos anteriores unem-se no 1º Encontro Nacional, em Cascavel – Paraná e fundam um movimento camponês nacional, o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra. O Movimento passa a compreender que era necessário ser uma organização autônoma e apartidária para alcançar seus objetivos, sob os lemas “Terra para quem nela trabalha” e “Ocupação é a Única Solução”.

Observação importante diz respeito ao nome do movimento, que nunca se apresentou como *sem-terra*, mas Sem Terra, sem hífen e sem o “s” do plural, o que acabou sendo traduzido como um nome próprio. Assim, *Sem Terra* também sinaliza uma identidade construída com autonomia. A expressão determina uma identidade autoproclamada entre agricultores assentados e também por aqueles já com a posse da terra (LANG; ALMEIDA; TADDEI, 2011, p. 3112).

Nos últimos tempos, a luta pela Reforma Agrária no âmbito do MST ganha um novo adjetivo: Popular (MOECKEL; PEITER; OLIVEIRA, 2019). Isto porque o Movimento percebe que a luta pela Reforma Agrária não se limita a uma necessidade dos Sem Terra, mas de toda a sociedade brasileira, principalmente da grande fatia da população que vive de seu próprio trabalho e precisa de um novo modelo de organização da economia, com renda e emprego para todos.

O MST também amplifica suas lutas, conforme as novas demandas surgem. É o que acontece com o enfrentamento ao agronegócio, ao uso intensivo dos agrotóxicos e das sementes transgênicas (MST, 2014). Com a expansão do agronegócio, a complexidade do debate em torno da questão agrária aumentou e o Movimento precisou qualificar o debate, pois a Reforma Agrária, mais do que nunca, era algo necessário.

Ao longo do tempo, com o surgimento de novas formas de organização da luta pela terra e pela Reforma Agrária, em diferentes regiões do país, os eventos e as ocupações se tornaram ferramenta de expressão camponesa e de contestação do autoritarismo.

Assim, da ocupação e luta pela propriedade da terra, o MST evoluiu para a luta pela democratização da terra, priorizando a produção de alimentos saudáveis para o mercado interno, combinado com um modelo econômico que visava a distribuição de renda e o respeito ao meio ambiente (MOECKEL; PEITER; OLIVEIRA, 2019).

Com o atual cenário de perda de direitos e retrocesso democrático, o que se agrava com a crescente criminalização dos movimentos sociais, o MST ocupa um espaço importante e independente na construção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

4.1.2. Terceiro Setor e a Articulação em Redes

O Terceiro Setor, enquanto modo de participação espontâneo e voluntário dos cidadãos, visando ações de interesse social, embora já existente no final do século XIX, quando surgem as instituições filantrópicas religiosas como as Santas Casas de Misericórdia, e posteriormente fortalecido na Europa pós-segunda guerra, explode no Brasil na década de 1970 (MAÑAS; MEDEIROS, 2012, p. 18-20).

Essas instituições, pessoas jurídicas de direito privado, podem ser classificadas como associações, que se formam pela reunião de pessoas em prol de um objetivo comum, ou como fundações, que se formam a partir da existência de um patrimônio destacado pelo seu instituidor para servir a um objetivo específico. Em ambos os casos, não há finalidade de obtenção de lucro.

Independente das peculiaridades de sua instituição, organização e gestão, temas afetos ao Direito Administrativo e ao Direito Civil e que não são objetos de análise neste espaço, cabe aqui a abordagem, sob a nomenclatura genérica de entidades assistenciais, de ações de particulares reunidos, em busca da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

As Redes da sociedade civil podem ser definidas como uma metodologia de trabalho, nas quais se cria um sistema de relações capaz de organizar pessoas e organizações de forma democrática e participativa, com o objetivo de transformação social (PINTO, 2008, p. 32). A

mobilização em redes não ocorre de forma piramidal, ou seja, por meio da circulação de informações de cima para baixo, com estrutura tipicamente hierárquica. Antes, ocorre de forma horizontal, descentralizada e sem qualquer concentração de poder.

Maria da Glória Gohn (2019), ao tratar sobre os atores sociais, faz uma diferenciação entre quatro sujeitos sociopolíticos, que se articulam em redes: os movimentos sociais; as ONGS, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo chamado Terceiro Setor; Fóruns e plenárias; e Conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais.

Esses sujeitos podem ser agrupados da seguinte forma: em movimentos sociais propriamente ditos, nas redes de mobilizações expressas em associações civis e nos conselhos gestores. Cabe aqui verificar a participação do segundo grupo, em razão de uma nova política que ascende na década de 90, em que há a distribuição e gestão de fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada.

No novo cenário, a distribuição de fundos passa a focalizar não em áreas sociais, como moradia, educação e saúde, mas em projetos pontuais, o que contribuiu para a desorganização de antigas formas de mobilização e reivindicação de demanda. Assim, novos projetos e programas deveriam ser propositivos e não reivindicativos, ser ativos e não passivos reivindicantes (GOHN, 2019, p. 42).

Muitos movimentos se transformam em ONGs ou são incorporados àquelas já existentes. Mobilizar passou a ser sinônimo de organizar pessoas em projetos e programas que já estavam prontos – ou quase prontos. Gohn (2019) sintetiza que em vários casos, o militante foi transformado no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.

O Brasil importa o termo Terceiro Setor na década de 90 e a construção da sua “promessa” ocorre de fora para dentro: de fora do país e de fora do setor para dentro dele. Isto significa que organismos internacionais (como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) pressionavam governos a reconhecer e desenvolver relações de colaboração com as ONGs de seu país, além de recomendar aos países a edição de leis para estimular o Terceiro Setor (CALEGARE; SILVA JUNIOR, 2009, p. 133).

A recomendação do Banco Mundial é prontamente atendida pelo governo brasileiro, que a partir da década de 90, inicia o desenvolvimento de um projeto neoliberal²⁹,

²⁹ “Marco decisivo para o avanço do neoliberalismo na América Latina foi o Consenso de Washington, que em linhas gerais, estabelece, de maneira padrão, medidas para a superação de crises e desenvolvimento econômico, dentre elas a disciplina fiscal, a reforma tributária, liberalização comercial, enxugamento da administração estatal,

fundamentado em princípios que ordenaram a reforma do Estado, favorecendo aos interesses do mercado. O projeto foi concretizado por meio das privatizações e desregulamentação, o que significou uma negação dos direitos sociais presentes na Constituição (THIESENA, 2009, p. 109).

Com a promulgação da Carta constitucional de 1988, há uma submissão da proteção social formalmente estabelecida a uma política econômica de viés neoliberal, de modo que a universalização da cobertura das políticas sociais cede espaço para uma configuração menor, minimalista (AFFORNALLI, 2015, p. 43).

Para Enzo Bello (2007, p. 147), a partir do modelo neoliberal adotado,

busca-se restringir ao máximo as políticas sociais e – quando possível – eliminá-las da esfera de deveres estatais previstos no mundo jurídico. Destarte, não fosse o fato de que tais direitos (ainda) possuem previsão expressa, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista ora vigente. Ademais, a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua conseqüente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios.

O cenário que se mostra a partir do Estado social mínimo é assistencialista e compensatório. As políticas neoliberais foram implantadas como a solução para as crises geradas pelo capitalismo. No Brasil, os ajustes econômicos editados desde a era Collor serviram apenas para restringir os direitos sociais, alavancando o desemprego e as desigualdades sociais (AFFORNALLI, 2015, p. 44).

Segundo Rafaela Dalabilia Thiesena (2009, p. 110), o Terceiro Setor brasileiro decorre de ideais e conquistas provenientes dos movimentos sociais atuantes nas décadas de 70 e 80, mas também representa o resultado das reformas estruturais conduzidas pela cartilha neoliberal, principalmente no que se refere à prestação dos direitos sociais.

Assim, há um deslocamento da responsabilidade estatal sobre os problemas sociais, sob a justificativa de o Estado não conseguiu sozinho “atender satisfatoriamente às demandas sociais, sendo indispensável a participação da sociedade civil, na convicção de que esta possui mais capacidade gestora e de resolução dos problemas advindos da sociedade (THIESENA, 2009, p. 111)”.

privatizações no setor público, desregulamentação da atividade econômica e mais garantias para a propriedade privada. Embora os países da América Latina tenham se envolvido com estas estratégias de ajuste e de reformas de acordo com as imposições neoliberais, o fato é que a tão esperada estabilização econômica e a retomada do crescimento não ocorreram na forma como esperada (AFFORNALLI, 2015, p. 41)”.

No Brasil, o termo ONG³⁰ (organização não governamental) foi popularizado por ocasião da conferência Rio-92, assim como os termos “desenvolvimento sustentável” e outros que remetem à participação social em torno da temática do desenvolvimento. Calegare e Silva Junior (2009) analisam as organizações do Terceiro Setor à luz da tri-setorialidade, ou seja, se há a nomeação de “Terceiro”, é porque se pressupõe a existência de outros dois setores.

As organizações do Primeiro Setor se localizam na esfera pública, onde existiria uma área comum atingindo todos os cidadãos através de direitos e deveres. O Segundo Setor comporta a esfera particular, com sua lógica de mercado. Neste caso, privado é sinônimo de empresarial. O Terceiro Setor seria constituído pela esfera privada, em busca do interesse público, ou seja, a “sociedade civil”, com seus interesses particulares, movimenta-se para a execução de serviços análogos àqueles oferecidos pelo Estado (CALEGARE; SILVA JUNIOR, 2009, p. 140).

Na Constituição, o Terceiro Setor encontra amparo no artigo 5º, incisos XVII, XVIII e XIX, que abordam o direito fundamental à liberdade de associação. No capítulo que versa sobre o Sistema Tributário Nacional, mais precisamente no artigo 150, inciso IV, alínea c, há a vedação para se instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços das instituições de assistência social, sem fins lucrativos (BRASIL, 1988).

A legislação infraconstitucional vigente conta com a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade na consecução de finalidades de interesse público e recíproco. A lei também define as diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com essas organizações.

O MROSC nasce com a pretensão de apresentar maior segurança jurídica nas relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), alterando os critérios de acesso ao fundo público. As organizações passam por uma seleção por meio de chamadas públicas, com a finalidade de promover maior transparência estatal e reduzir a discricionariedade dos órgãos gestores na concessão de recursos para as políticas públicas executadas em parceria com as OSCs (CARNEIRO, 2018, p. 41).

O Marco Regulatório é aprovado após quase 20 anos da promulgação das duas legislações que regulamentavam as parcerias público-privada: a Lei nº 9.637 de 1998, das

³⁰ O segmento não-governamental, entre as décadas de 60 e 80, caracterizava-se como oposição ao regime ditatorial. Durante o período, o espaço era marcado pelo tom político e por unir diversos segmentos da sociedade em oposição ao regime vigente e no fortalecimento da sociedade civil. Inobstante, convencionou-se que tal espaço transformou-se no que viria ser ocupado pelo Terceiro Setor. No novo contexto, também se utiliza a expressão “fortalecimento da sociedade civil”, mas com outro sentido (CALEGARE; SILVA JUNIOR, 2009, p. 136).

Organizações Sociais (OS) e a Lei nº 9.790 de 1999, que versa sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). As OSCs do Marco regulatório não substituem o modelo das OSs e OSCIPs.

As OSs podem ser criadas por iniciativa do Poder Público para absorver órgãos extintos, contam com a participação de representantes do Estado e da Sociedade Civil e tem a obrigatoriedade de se firmar o Contrato de Gestão. As OSCIPs são criadas exclusivamente por particulares, seu corpo decisório é formado exclusivamente pelos associados e há a faculdade de se firmar o termo de parceria em substituição ao tradicional convênio. As OSCs podem ser criadas pelo Poder Público ou por iniciativa de particulares e tem a faculdade de firmar parceria com objetivo de promover atividades, termo de colaboração ou termo de fomento (PIRES; PERONI; ROSSI, 2017, p. 91).

4.1.3. Segurança alimentar: uma questão de gênero

Para pensar os atores sociais que participam e contribuem de alguma forma na promoção do direito à alimentação, é necessário compreender a existência de recortes que perpassam a alimentação como um todo, desde o modo de produção dos alimentos, até o efetivo preparo das refeições, passando pelos programas assistenciais de acesso ao alimento e o acesso à terra. Considerando esses fatores é que entende pela necessidade de reservar um espaço para a leitura do direito à alimentação sob a ótica do recorte de gênero.

Dentre os objetivos específicos do Plano Nacional de Segurança Alimentar – PNSAN, está expresso que a articulação de programas e ações voltados à promoção da segurança alimentar e nutricional deve observar as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, orientação sexual e a equidade de gênero. Isso significa que pensar e planejar ações voltadas à promoção da segurança alimentar também comporta uma análise das relações existentes entre o ato de alimentar-se e o alimento permeado pelo gênero. É necessário verificar se a insegurança alimentar possui, em algum grau, relação com a desigualdade de gênero e como as mulheres são enquadradas/caracterizadas dentro dos sistemas alimentares.

A alta prevalência de insegurança alimentar estaria ligada, dentre outros fatores, ao nível socioeconômico e ao gênero do chefe da família. A desigualdade de gênero se revela nas questões de segurança alimentar como o resultado do acesso e controle de recursos financeiros e do acesso à educação, um dos indicadores de discriminação de gênero e, conseqüentemente, da maior vulnerabilidade e insegurança alimentar (CAMPOS et al., 2020, p. 1530).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada em 2013, apontou para maior percentual de insegurança alimentar moderada ou grave nos domicílios cuja pessoa de referência (aqui entende-se o chefe da família) era mulher, alcançando o patamar de 9,3%. Em contrapartida, nos lares onde a pessoa de referência era um homem, o percentual cai para 6,9%. Esse comportamento também é percebido quando analisados os dados obtidos regionalmente. Com exceção da região nordeste, com 23,7% para homens e 23,5% para mulheres, em todas as regiões foram verificadas maior prevalência de insegurança alimentar quando a referência era uma mulher.

Além disso, os indicadores de saúde e nutrição refletem as desigualdades de renda e raça, ainda persistente no Brasil. Mulheres negras e de baixa renda apresentam maiores percentuais de doenças crônicas quando comparadas com mulheres, da mesma idade, brancas e de renda mais alta (BRASIL, 2013, p. 19).

Emma Siliprandi (2006) destaca que comumente as mulheres não são reconhecidas como produtoras de alimentos, seja na atividade agrícola, seja na elaboração desses alimentos, resultando em um papel não ativo e, portanto, passível de exclusão das políticas de segurança alimentar. O apagamento das mulheres enquanto portadoras de direitos e cidadania se reflete, inclusive, na concessão de benefícios e participação de programas de transferência de renda, oportunidade em que as mulheres são escolhidas exclusivamente para garantir que os recursos serão utilizados para a família. Isso reforça a sobrecarga das mulheres no espaço doméstico, tradicionalmente considerado um espaço feminino.

No campo das políticas públicas, a temática da mulher é tratada de forma fragmentada, como parte dos grupos sociais vulneráveis, inserida nos programas focalizados de inclusão social, característica das políticas neoliberais para o enfrentamento da pobreza (GOHN, 2014, p. 150). Neste sentido, cabe trazer novamente ao centro das discussões o exemplo do Programa Bolsa Família, programa direcionado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que visa a promoção da segurança alimentar e nutricional e sustentado sobre eixos específicos. Dentre esses eixos, destaca-se a transferência de renda com o objetivo de alívio imediato da pobreza.

Bartholo (2016), ao analisar o caso específico do PBF, dialoga com Siliprandi (2006) ao afirmar que o programa não provoca uma ruptura com o padrão tradicional das relações de gênero, já que reforça o vínculo entre a identidade feminina e o cuidado com os filhos, mas destaca, em contrapartida, mudanças em relação à autonomia no espaço doméstico e à autoridade masculina. O benefício, muitas vezes, é a maior ou única renda regular da família,

o que possibilita às mulheres um certo grau de segurança financeira e a possibilidade de escolhas não subordinadas às vontades do companheiro.

O que chama a atenção na proposta dos programas de transferência de renda é a conversão em termos equivalentes das categorias “mulher” e “mãe”, o que supõe que “mulher = mãe” ou “família = mãe”. A generalização e redução dos termos a um só gera riscos, como a cristalização dos papéis sociais de gênero que aprisionam as mulheres nas tarefas relacionadas ao cuidado, à maternagem e à reprodução social. Tais aspectos minimizam a responsabilidade dos homens e impõem a responsabilização das mulheres com os cuidados de crianças e adolescentes (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 905-907).

De acordo com o IBGE, até 2006, com relação às atividades exercidas no campo, em especial ao que se refere ao quantitativo de pessoas que atuam na agricultura familiar, a maioria dos trabalhadores eram homens (dois terços), mas o número de mulheres ocupadas também era expressivo: 4,1 milhões de mulheres (um terço dos ocupados). Em média, um estabelecimento familiar possuía 1,75 homem e 0,86 mulher ocupados de 14 anos ou mais (IBGE, 2006).

Apesar do número expressivo, mulheres tendem a ser pouco valorizadas como produtoras de alimentos. Em muitos casos, apesar da responsabilidade do sustento da família, não são protagonistas de programas de apoio à agricultura. Apesar das políticas que ainda tendem a assistir os chefes de família homens, algumas instituições já começam a enfatizar a necessidade de colocar recursos nas mãos das mulheres, com o objetivo de dar acesso à educação, informação e saúde, além de possibilitar que essas mulheres também tenham poder de decisão em sua comunidade e família (SILIPRANDI, 2006, p. 1417).

O papel que usualmente cabe às mulheres, é o da guarda do bem estar dos demais membros da família. As mulheres são vistas como fundamentais nos processos de combate às carências alimentares e para a maioria dos programas de segurança alimentar e nutricional o papel das mulheres restringe-se à prevenção dos problemas pré-parto das gestantes e pela condição de “alimentadoras” da família. Siliprandi (2006) destaca que é raro encontrar políticas que enfoquem diretamente as mulheres como indivíduos titulares de direitos, fora da condição de gestantes/nutrizes.

O Poder Público, de modo geral, ainda não consegue romper com a divisão sexual do trabalho e com o lugar que foi naturalizado com sendo das mulheres: mãe e esposa. Também há certa dificuldade por parte dos movimentos sociais, em vislumbrar outra forma de se pensar as relações de gênero e como provocar mudanças nos modelos de produção e consumo de

alimentos. Apesar das dificuldades, mulheres vem se organizando em todo o mundo para conseguir interferir nas políticas de segurança alimentar e nos circuitos locais de abastecimento.

Maria Ignez Silveira Paulilo, em seu artigo “Que feminismo é esse que nasce na horta?” (2016), propõe o estudo do fenômeno recente surgido no Brasil a partir dos ideais do Movimento de Mulheres Camponesas – MMC, consolidado como “feminismo camponês”. A autora destaca que o feminismo se apresenta como um movimento muito urbano e a sociologia rural historicamente privilegiou a ideia da “família rural” como um todo unido, sem se atentar às questões de gênero. O próprio MMC, apesar de nascer em 1983, apenas em 2010 se apresentou como um movimento feminista.

Paulilo (2016) não se limita a criar uma nova teoria feminista, dentre as tantas correntes existentes, mas considera as diferenças e divergências naturais de qualquer movimento não unânime ao comparar com a situação da mulher do campo. Afirma que os estudos feministas na América Latina estão centralizados em questões de identidade e reconhecimento, sobretudo nos direitos reprodutivos e violência contra a mulher, de modo que fica renegado a segundo plano as questões relacionadas à distribuição de renda e direito de propriedade.

O feminismo presente entre as militantes do MMC teria muita influência das ideias advindas do feminismo socialista³¹ e destaca que o grande dilema ainda é a questão de quem cuida da casa e da prole. É interessante ver como são diferentes os debates e as soluções pensadas pelo feminismo urbano e pelo camponês no que diz respeito ao trabalho doméstico. O feminismo socialista brasileiro ganha força entre as décadas de 70 e 80 e é comumente chamado de feminismo marxista. Esse modelo, no entanto, foi pouco a pouco afastando-se das teorias marxistas quando a ideia de desconstrução nas ciências sociais começou a ter um papel mais forte.

O feminismo urbano se afasta da ideia de classe social, ao passo que o feminismo praticado pelo MMC considera o conceito fundamental. Paulilo (2016) pondera que um dos poucos momentos em que se percebe o resgate da ideia de classe nas correntes urbanas é no estudo da *care*, do cuidado. Enquanto na Europa as mulheres contam com a ajuda no trabalho doméstico em razão da grande presença de imigrantes pobres, no Brasil, o emprego doméstico (quando legal e regular) se torna mais custoso para as patroas e, portanto, menos frequente. Comparar o cenário com a situação das agricultoras familiares é inócua, porque elas

³¹ “O feminismo liberal assemelha-se ao feminismo da igualdade, busca garantir às mulheres os mesmos direitos dados aos homens, dentro do Estado liberal. Já o feminismo socialista propõe uma mudança da sociedade existente, no sentido de maior igualdade não só entre os sexos, mas entre classes, raças e etnias, apostando em mudanças econômicas radicais como a superação do capitalismo (PAULILO, 2016, p. 305)”

difícilmente contam com o auxílio doméstico remunerado, sendo comum que o cuidado seja partilhado entre as mulheres da família: filhas, noras, irmãs ou sogras.

Por fim, a autora conclui pelo caráter prático do movimento, que é um movimento feminista tardio, mas que resgata traços de correntes que perderam força nos últimos anos (PAULILO, 2016). Destaca o receio de que uma aproximação importante como a do MMC com as ideias feministas passe despercebido pelos estudos sobre o tema na América Latina. Maria Ignez Silveira Paulilo (2016) considera de grande importância a contribuição das agricultoras brasileiras para desurbanizar as pautas, para se preocupar com a distribuição masculina e concentrada da terra e discutir os rumos da soberania alimentar.

Um exemplo contundente de mobilização feminina no campo e do apagamento das lutas das mulheres foi a ação realizada pelo MMC em 8 de março de 2006, no Rio Grande do Sul. A mobilização tinha por objetivo denunciar danos sociais e ambientais em razão do monocultivo de eucalipto pela empresa Aracruz Celulose. Houve por todo o Brasil protestos contra essa manifestação, considerada violenta, porque atentaria contra o direito “legítimo” da empresa de utilizar recursos ambientais. Também foi levantada a suspeita sobre quem estaria por trás das mulheres envolvidas. Segundo Emma Siliprandi (2015, p. 24):

[Foram levantadas suspeitas] numa atitude de deslegitimação do seu direito de atuar politicamente e de reforço à visão de que as mulheres seriam seres fragilizados, sem ideias próprias, alvos de manipulações por parte de homens. Como o dia escolhido foi o Dia Internacional da Mulher, colocou-se também que aquela não seria uma atitude condizente com as lutas históricas das mulheres, pois o que elas questionavam não era especificamente um “assunto de mulheres”, mas uma proposta estratégica de desenvolvimento rural.

A justificativa de que o assunto não era específico de mulheres, mas uma proposta estratégica de desenvolvimento rural, só reforça a situação de invisibilidade das mulheres como sujeitos políticos. A constituição e reprodução da família e das relações entre homens e mulheres, são tão importantes quanto as relações de classe, quando se trata de explicar as diferenças sociais do campesinato. Há a necessidade de se desvendar de forma específica como o patriarcado se manifesta em políticas concretas, já que o sistema econômico e político global não oprime as pessoas indistintamente.

A luta pela valorização da mulher e a consequente ocupação de espaços de decisão no âmbito rural ganha corpo no Brasil no ano de 1985, com a mobilização para sindicalização das mulheres. Inicialmente, se tinha o entendimento de que apenas um membro da família poderia ser sindicalizado e esse membro era um homem. Posteriormente, mesmo com o direito à sindicalização, muitos grupos criados para a mobilização feminina preferiram manter-se

autônomos, por considerarem que nesses espaços mistos as mulheres não eram devidamente valorizadas (SILIPRANDI, 2015, p. 114).

Figura importante para a mobilização e sindicalização das mulheres do campo, Vanete Almeida, fundadora do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais – MMTR, nascida na área rural de Custódia, Sertão de Pernambuco. Inicia sua trajetória política ainda durante a ditadura militar, na década de 70, na Equipe de Educação Política da Diocese de Afogados da Ingazeira, em Pernambuco. Em 1980, como liderança, foi convidada a trabalhar na Federação dos Trabalhadores Rurais de Pernambuco (FETAPE). A questão das secas, da fome e da inexistência de políticas públicas para o semiárido tornou-se um dos principais temas de seu interesse (CORDEIRO; MELO; SILVEIRA, 2017, p. 5-6).

Vanete Almeida funda o MMTR a partir de uma inquietação: nas reuniões realizadas com agricultores, mesmo quando as reuniões aconteciam na casa desses trabalhadores, as mulheres não apareciam. Por vezes, Vanete foi a única mulher em uma reunião com cem pessoas. Ela começou a conversar com as mulheres e perguntar a opinião delas sobre os temas discutidos, até reunir um grupo e pleitear a sindicalização (SILIPRANDI, 2015, p. 116).

Inicialmente, ainda na década de 80, a participação das mulheres nos movimentos dos trabalhadores rurais não era motivada por reivindicações específicas da sua condição de mulher, mas por um conjunto de lutas contra a exploração ou a expropriação, o que não dependia de gênero. Maria José Carneiro (1994) explica que por vezes, a liderança feminina emerge a partir da morte da liderança masculina da família. Foi o que aconteceu com Margarida Alves, como pode-se depreender do trecho abaixo, extraído de uma entrevista concedida à Regina Novais em fevereiro de 1983 (CARNEIRO, 1994, p. 12):

“Eu sentia que os direitos da gente são iguais, ninguém é mais do que ninguém. E se eu estava aqui era porque certamente tinha vontade de trabalhar. Porque tinha coragem de lutar. Não tinha medo e achava que este negócio de homem e mulher é besteira. A mulher pode ser até presidente de sindicato, pode ser”

Margarida Alves foi uma liderança nas lutas sociais no campo e representava resistência contra a postura dos latifundiários da Paraíba. No período em que esteve à frente do sindicato, mais de 600 reclamações trabalhistas foram movidas contra usineiros e donos de engenhos paraibanos, a grande maioria julgada favorável aos trabalhadores. Margarida foi assassinada em 12 de agosto de 1983 e desde então seu nome é referência dos movimentos sociais do campo. Em sua homenagem, foi criada a Marcha das Margaridas, uma forma de comunicar publicamente as desigualdades vividas pelas trabalhadoras rurais, evidenciar as diversas formas de violências enfrentadas e destacar a situação de pobreza das mulheres do campo (GOMES DA SILVA, 2008, p. 70-88).

A Marcha das Margaridas (2011, p. 11) reafirma constantemente a defesa do desenvolvimento sustentável, centrado na vida humana e no respeito à diversidade, na agricultura familiar e na soberania alimentar, como estratégia para romper com a lógica que privilegia a concentração de terras e gera pobreza e desigualdades. Para alcançar esses fins, finca suas bases sobre o protagonismo das mulheres trabalhadoras rurais.

As mulheres estão organizadas nas redes associativas e de mobilização estruturadas em ONGs, associações de bairro, associações comunitárias, entidades assistenciais, fóruns e em movimentos sociais propriamente ditos. As mulheres sustentam também, majoritariamente, as redes solidárias de projetos sociais que atuam no campo da economia solidária, como é o caso das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu, atuante nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (GOHN, 2019, p. 92-93).

Maria da Glória Gohn (2019, p. 96-97), ao abordar dados empíricos sobre o quantitativo de mulheres em movimentos e organizações sociais, aponta para uma participação superior, quando comparado com o número de homens nesses locais. Na América Latina, por exemplo, observa-se uma rearticulação de lutas e movimentos, que se opõem ao modelo econômico vigente e são as mulheres as grandes atrizes que possibilitam a junção entre causas estruturais/econômicas e aquelas específicas vividas pelas mulheres. A análise dos movimentos sociais a partir de um recorte de gênero, destaca Gohn (2014) ocorre a partir de um debate sobre a crise da modernidade, que traz à tona outras dimensões da realidade social, igualmente produtoras de saberes.

4.2. Poder Público: elaboração e execução de políticas alimentares

Para além das especificações contidas nas Cartas e Convenções internacionais que estabelecem o direito à alimentação, a exemplo do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 34 da Carta da Organização dos Estados Americanos e o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a legislação interna também deve prever mecanismos de garantia ao DHAA.

Como já abordado, o Brasil elevou o direito à alimentação à direito constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64 em 2010. Com isso, criou-se uma correlação entre o direito à alimentação e as competências para o fomento da atividade agropecuária e organização do abastecimento alimentar, distribuído de forma comum entre todos os entes da federação, conforme o artigo 23, VIII, da CRFB/88.

No título Da Ordem Social, a constituição estabelece como objetivo o bem-estar e a justiça social. Recentemente, foi incluído no artigo 193 o parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020, impondo ao Estado o exercício da função de planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento e de avaliação dessas políticas (BRASIL, 2020).

Por sua vez, o artigo 37 da Carta Maior, que versa sobre os princípios norteadores da Administração Pública, informa no parágrafo 16 que os órgãos e entidades devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados. Na mesma esteira, o artigo 200, incisos II e V da Constituição atribui ao SUS a execução das ações de vigilância sanitária e a fiscalização e inspeção de alimentos, compreendendo seu valor nutricional.

Os exemplos acima colacionados demonstram que há uma inclinação no texto constitucional para que a prestação do direito à alimentação, que é um direito social, pelo Estado, ocorra a partir da formulação de políticas públicas. Assim, é necessário observar as políticas públicas – temática oriunda da Ciência Política – a partir de uma lente jurídica.

Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, uma vez que modifica a postura abstencionista do Estado, tão aplaudida pelo modelo liberal. Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006), as políticas públicas têm distintos suportes legais, que podem ser expressos por disposições constitucionais, leis e normas infralegais, como decretos e portarias. Analisando o direito positivo brasileiro, observa-se um *boom* na edição de normas gerais a partir da década de 90, objetivando a instituição de políticas públicas setoriais.

Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 9-12) considera que, se um ordem jurídica bem estabelecida pode ser também uma arena jurídica para a solução de conflitos políticos e sociais, é necessário dotar o Direito de instrumentos adequados para a concretização dos direitos e a promoção social. As políticas públicas atuam no chamado “plano mais operacional no direito”. A autora complementa que

a exigibilidade de um direito aparece nas várias fases de organização temporal da política pública, desde o estabelecimento da agenda (agenda *setting*), a formulação de alternativas, a decisão, a implementação da política, a execução até a fase final, da avaliação (BUCCI et al., 2001, p. 12).

Neste sentido, Fábio Comparato (1998, p. 45), ao debruçar-se sobre o controle de constitucionalidade das políticas públicas, afirma que a política, seja empresarial, seja governamental, enquanto conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. O juízo de validade de uma política não pode ser confundido com o juízo de validade das normas que a compõem. Uma lei editada no quadro de determinada política pública, pode ser

inconstitucional, sem que, no entanto, a política seja incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado. O oposto também pode ocorrer, a exemplo da estruturação de uma política governamental de saúde desvinculada do SUS.

Bucci (2001, p. 13) define as políticas públicas como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos e que funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns.

Diferente da política, no inglês *politics*, a política pública (traduzido de *policy*), refere-se à formulação de propostas, tomada de decisões e implementação por organizações públicas. De acordo com Maria das Graças Rua (2014, p. 17), é possível sustentar que “as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política constituirá uma política pública.

O movimento de ampliação das políticas públicas que ocorre a partir da década de 90 também se reflete na elaboração e execução das políticas alimentares. A expressão “política pública” se populariza e passa a ser repetida, automaticamente, como sinônimo de toda e qualquer ação do Estado, sem qualquer contextualização da sua inserção política, social e econômica.

O período é marcante para o direito brasileiro com a onda de privatizações, o primeiro grande ciclo de emendas constitucionais e pela reforma administrativa, que deságua na consagração do princípio da eficiência administrativa. Com a reforma de grande parte da Constituição Econômica, a lógica estende-se à sociedade, com o repasse de tarefas ao mercado e o esvaziamento da política pelo direito. Assim, pretendendo a aproximação técnica para problemas essencialmente políticos, as políticas públicas constituíram formas despolitizadas de atuação do Estado (BUCCI, 2019).

É importante levar em consideração a função do Estado enquanto interventor da ordem social e econômica, o que inclui dentre as suas funções, a implementação de políticas sociais de educação, trabalho, distribuição de renda, assistência social e etc. Os modos de intervenção são variados, alterados de acordo com as necessidades do desenvolvimento das forças produtivas do capital. Ao se falar sobre a ética interventiva do Estado, entende-se que há uma dicotomia intervenção/liberdade (PIMENTEL et al., 2017, p. 249-250).

Segundo Rua (2014, p. 33-35), as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente de alta densidade política (*politics*), marcado pela relação muitas vezes conturbada

entre Estado e sociedade. Uma forma de lidar com a complexidade gerada pelo embate é a adoção de um modelo de ciclo de política (*policy cycle*). O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais no processo de produção de uma política.

As fases do ciclo de políticas são: a formação de uma agenda, quando se reconhece que uma situação qualquer é um problema político; formação de alternativas, a partir de propostas para a resolução do problema; a tomada de decisão, quando se equaciona o melhor proveito das propostas levantadas; a implementação do conjunto de decisões, o que normalmente ocorre acompanhada do monitoramento; e a avaliação da política, que é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados (RUA, 2014, p. 35).

As políticas públicas desse Estado liberalizado são realizadas, na maioria das vezes, através de parcerias entre o setor público e o setor privado. O poder público participa com o recurso, que será designado à instituição privada, escolhida por processos licitatórios ou por outros instrumentos da administração pública. Alguns modelos de políticas públicas inseridas nessa racionalidade serão elencados a seguir.

4.2.1. Política Nacional de Alimentação e Nutrição

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN é instituída como uma política pública, por meio da Portaria ministerial nº 710, de junho de 1999, atualizada pela Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011, no âmbito do Ministério da Saúde. Apesar de operacionalizada no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, objetiva ações de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. A PNAE reposicionou a questão alimentar e nutricional na agenda das políticas públicas de saúde (RECINE; VASCONCELLOS, 2011, p. 74).

A PNAN inseriu-se no contexto da Política Nacional de Saúde e teve como propósito inicial promover a garantia da qualidade dos alimentos consumidos no Brasil e de boas práticas alimentares, além da “promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (BRASIL, 2007)”.

Em 2013, o Ministério da Saúde, com a colaboração da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição/Conselho Nacional de Saúde (CIAN/CNS), Consultores Técnicos da Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN), participantes dos Seminários Estaduais e Nacional

de Alimentação e Nutrição no SUS – PNAN 10 anos e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), editou cartilha destacando os principais aspectos da PNAN (BRASIL, 2013).

O principal propósito da PNAN é a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde, mediante a vigilância alimentar e nutricional e o cuidado dos agravos relacionados à alimentação. Seus pressupostos não se limitam à garantia do direito à alimentação, mas também ao direito à saúde, o que justifica a orientação da Política pautada pelos princípios organizativos do SUS, quais sejam, a universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização e hierarquização e participação popular.

Somando aos princípios do SUS, a PNAN estimula a humanização das práticas de saúde a partir da alimentação, o respeito à diversidade e à cultura alimentar, o fortalecimento da autonomia dos indivíduos diante das pressões do mercado comercial de alimentos e das condutas dietéticas que vão contra a alimentação saudável.

Cabe ressaltar que, no Brasil, o direito à saúde e o direito à alimentação são garantias constitucionais inseridas no rol dos direitos sociais e recebem, via de regra, o mesmo tratamento. A alimentação adequada também é considerada condicionante à proteção e promoção da saúde. A agenda da alimentação e da nutrição, enquanto área temática do Ministério da Saúde, permeou as discussões da reforma sanitária ocorridas no final da década de 80 e que resultou no estabelecimento do SUS (JAIME et al., 2018, p. 1830).

Isso não significa, no entanto, que as políticas alimentares sejam posteriores ao Sistema Único de Saúde. Sua origem remete à década de 30, ainda no Governo Vargas, como já demonstrado, precedendo a organização do sistema de saúde como conhecido atualmente. O que acontece com o passar do tempo é o aprimoramento dos mecanismos de proteção àqueles vulnerabilizados pela insegurança alimentar e a PNAN é um dos exemplos de instrumento aprimorado pelo tempo.

São nove as diretrizes estabelecidas pela PNAN (BRASIL, 2013, p. 25). A primeira, Organização da Atenção Nutricional, compreende os cuidados relativos à alimentação e nutrição voltados à promoção e proteção da saúde, prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças. As ações devem estar associadas às demais ações de saúde do SUS. Nesse contexto, as famílias e comunidades devem ser entendidas como sujeitos coletivos com características e dinâmicas organizacionais distintas uma das outras, o que significa ação de acordo com as especificidades de cada grupo, realizadas preferencialmente na Atenção Básica.

A Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, no âmbito do SUS, significa traçar estratégias de promoção da saúde com foco na prevenção e controle de doenças relacionadas à

alimentação inadequada, seja de modo individualizado, seja traçando estratégias de caráter coletivo, o que inclui a educação alimentar e nutricional e regulação de alimentos: rotulagem, informação, publicidade e melhoria do perfil nutricional dos alimentos (BRASIL, 2013, p.31).

A terceira diretriz é a Vigilância Alimentar e Nutricional, com enfoque na “vigilância nos serviços de saúde e a integração de informações derivadas de sistemas de informação em saúde, dos inquéritos populacionais, das chamadas nutricionais e da produção científica (BRASIL, 2013, p. 35)”. A Vigilância tem o condão de apoiar os profissionais de saúde no diagnóstico local dos agravos alimentares que possam identificar fatores de risco ou proteção, como o aleitamento materno e a introdução da alimentação complementar.

Com a Gestão das Ações de Alimentação e Nutrição, de natureza intersetorial, objetiva-se a articulação de uma agenda comum de alimentação e nutrição com os demais setores do governo. Caberia aos gestores do SUS, em todas as esferas, promover a implementação do PNAN. No âmbito da Cooperação Internacional, a política externa brasileira precisaria incluir no escopo dos acordos e mecanismos de cooperação, princípios do DHAA (BRASIL, 2013, p.38).

A quinta diretriz é a Participação e Controle Social. A formulação dos planos de saúde deve “emergir dos espaços onde acontecem a aproximação entre a construção da gestão descentralizada, o desenvolvimento da atenção integral à saúde e o fortalecimento da participação popular, com poder deliberativo e/ ou caráter consultivo (BRASIL, 2013, p. 42)”. A participação e controle social seria viabilizada pela participação em fóruns deliberativos e consultivos, congressos, seminários e outros.

Ao citar a Qualificação da Força de Trabalho (BRASIL, 2013, p.44), pretende-se fomentar a formação dos trabalhadores do setor saúde que atuam na agenda da alimentação e nutrição no SUS, qualificando os profissionais em consonância com as necessidades de saúde, alimentação e nutrição da população. A educação permanente em saúde revela-se como a principal estratégia para qualificar as práticas de cuidado, gestão e participação popular.

Em relação ao Controle e Regulação dos Alimentos, a preocupação na oferta do alimento saudável e com garantia de qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica à população, deve ocorrer desde a produção, passando pelo processamento, industrialização, comercialização, abastecimento e distribuição. A segurança sanitária deve ser observada na análise de risco dos alimentos, verificando-se a probabilidade de efeito adverso a partir de seu consumo. Assim, a PNAN e o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SISVAN) se convergem para promover e proteger a saúde (BRASIL, 2013, p.46).

Pesquisa, Inovação e Conhecimento em Alimentação e Nutrição representam a oitava diretriz do PNAN (BRASIL, 2013, p.51). A diretriz consiste em possibilitar a continuidade das pesquisas periódicas já existentes sobre alimentação, além de fomentar novas avaliações. O objetivo é disponibilizar uma base sólida de evidências que apoiem o planejamento e decisão para a atenção nutricional no SUS.

A PNAN demonstra ciência de que apenas o setor da saúde não pode, exclusivamente, garantir a segurança alimentar e nutricional. Assim, a nona diretriz aponta para a necessidade de articulação e cooperação para a SAN. O elemento capaz articular diversos setores é a intersetorialidade, que permite o estabelecimento de espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores do governo que atuam na atenção à saúde e da SAN (BRASIL, 2013, p.52).

No que se refere à vigilância alimentar e nutricional, o aperfeiçoamento do SISVAN atende aos esforços de programar um sistema operativo na rotina das unidades de saúde, favorecendo o planejamento de ações locais e contribuindo para a efetividade da PNAN. O SISVAN tem como base de informações a atenção básica de saúde, em especial das equipes de saúde da família o que possibilita formar o perfil nutricional de determinada população vinculada a uma unidade de saúde específica (RECINE; VASCONCELLOS, 2011, p. 74-75).

A PNAN é uma política que resulta de experiências anteriores, exitosas ou não, assumindo um papel estratégico no setor de saúde por meio da atuação em diversas frentes e, conseqüentemente, no desenvolvimento de programas com abordagem diversificada. A amplitude da Política, ao mesmo tempo que a enriquece, aumenta sua complexidade, tendo em vista toda a estrutura necessária para seu desenvolvimento (SANTOS, 2017, p. 152).

Como a política é pensada a partir dos princípios do SUS, as responsabilidades institucionais da PNAN são simetricamente estabelecidas considerando a gestão de saúde nas três esferas. Destacam-se as responsabilidades do Ministério da Saúde, das Secretarias Estaduais, Municipais e Distrital de Saúde.

4.2.2. Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM

As tradicionais políticas de preços agrícolas, no contexto brasileiro, por vezes se confundem com as políticas alimentares, considerando que por muito tempo se compreendeu que a segurança alimentar dependia da formação de estoques de alimentos. As políticas de aquisições públicas, iniciadas a partir da década de 40, sintetizam o quadro de políticas voltadas à regulação de preços, como se observou com a instituição da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

A PGPM, assim como o crédito rural, foram utilizados como indutores à expansão da fronteira agrícola, sobretudo para as regiões sudeste e centro-oeste. Grisa e Porto (2015) ressaltam que no bojo das políticas de modernização da agricultura, o PGPM sofre mudanças normativas que sistematizaram a utilização de dois braços operacionais da política, quais sejam, os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF).

Como crédito de comercialização, o EGF era oferecido sem a opção de venda e com a opção de venda (EGF-COV) da produção para o governo federal, sendo esta última transformada em uma AGF, caso os produtos no mercado não fossem compensadores. Assim, o governo federal intervia toda vez que o preço do mercado estivesse abaixo do preço mínimo, comprando o excedente. Por outro lado, se os preços atingissem nível muito elevado, haveria a desmobilização dos estoques.

O EGF, sobretudo aquele com a opção de venda, foi o principal instrumento utilizado até 1985, beneficiando produtores rurais, cooperativas, beneficiadores e processadores de soja, milho e arroz localizados na região sul do país. Nos casos de AGF, os principais produtos contemplados foram milho, arroz, soja, feijão, algodão e outros, com beneficiários localizados majoritariamente na região Centro-Oeste. A PGPM, com efeito, tratava-se de instrumento para estimular a ampliação da fronteira agrícola (GRISA; PORTO, 2015, p. 160-161).

Fatores como a inflação levaram o Governo Federal a uma intervenção pública intensa para a estocagem dos produtos agrícolas. As safras eram vendidas geralmente em momentos inoportunos em nome do “interesse do abastecimento”, com o objetivo de estabilização da PGPM e para neutralizar a elevação anormal dos preços na entressafra. No início da década de 90 o preço mínimo foi vinculado à Taxa Referencial (TR), da mesma forma que os financiamentos rurais, para garantir maior segurança na tomada de empréstimos, além de incluir o EGF nos contratos, o que significava, na prática, um novo financiamento para pagamento de dívidas no momento de resgate do crédito de custeio.

Maria Auxiliadora Carvalho e Cesar Roberto Leite da Silva (1993) explicam que essas modificações apresentam pelo menos dois problemas: o primeiro, de vinculação do preço mínimo à concessão de financiamento e, segundo, a transferência para o governo do compromisso de financiar a comercialização e forçá-lo a adquirir grande volume de safra.

A partir de 1996, vários fatores levaram ao desmonte do Sistema de Garantia de Preços Mínimos, como foi o caso da abertura do mercado, que passou a privilegiar a importação de *commodities*, sob o regime de baixa ou nula tarifa. Essa abertura refletiu na cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços, com efeitos negativos sobre a produção rural (DELGADO; CONCEIÇÃO, 2005b, p. 100).

Nesse contexto, o preço mínimo passou a funcionar apenas como um seguro de preço ao produtor e a atuação governamental não atendia mais a formação de estoques públicos. Com isso, os pequenos produtores foram os mais afetados, tendo em vista a limitação de instrumentos acessíveis para esses agricultores. O EGF-COV deixou de ser executado e a AGF ficou restrita aos beneficiários das operações de alongamento das dívidas originárias do crédito rural e aos beneficiários do Pronaf.

Verifica-se que os instrumentos tradicionais da PGPM são gradativamente substituídos por instrumentos de comercialização, com o objetivo principal de garantir preços, ao invés da aquisição de estoques, como inicialmente pensado. O cenário favoreceu a inserção e articulação com instrumentos privados de apoio à comercialização, como o Prêmio para Escoamento do Produto (PEP), Valor para Escoamento de Produto (VEP) e Contrato de Opção de Venda (GRISA; PORTO, 2015, p. 161).

Não foi possível vislumbrar ao longo da década de 90 mudanças significativas nas políticas de comercialização de alimentos, nem como essas políticas poderiam colaborar para a promoção da segurança alimentar. Sobre a PGPM, Grisa e Porto (2015, p. 162) destacam:

É importante salientar que a PGPM e seus instrumentos de aquisições governamentais contemplam produtos não perecíveis (estocáveis), em sua maioria tradicional do ponto de vista da comercialização e, não raro, com forte relação com as agroindústrias (por exemplo, algodão, feijão, milho, arroz e trigo). Trata-se de aquisições não regulares, que variam de acordo com o comportamento dos mercados. As aquisições públicas são realizadas quando os preços de mercado estão abaixo dos Preços Mínimos, com a intenção de garantir um preço básico que assegure pagar, no mínimo, os custos variáveis ou, dependendo do parâmetro desse referencial de preço, transferir renda aos produtores, por meio da regulação do preço de mercado no patamar do preço mínimo.

Ao longo das décadas de execução da PGPM, os estoques constituídos foram utilizados para várias finalidades, como a venda para regulação do preço – o que mostrou pouco eficiente sobretudo na década de 90, venda para mercados privados, doações emergenciais e repasse para alguns programas institucionais. Um exemplo de mercado institucional referente

à alimentação estruturou-se institucionalmente como Programa Nacional de Alimentar Escolar – PNAE.

4.2.3. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE pode ser considerado como uma das políticas públicas alimentares mais longevas no Brasil, com mais de setenta anos de existência. Evidentemente, com o passar dos anos, o Programa atravessou mudanças significativas em seus aspectos técnicos e operacionais, mas sem perder o escopo de proporcionar alimentação aos estudantes durante o período letivo.

Ainda nos primórdios da elaboração do programa de alimentação escolar³², é imprescindível mencionar a decisiva atuação de Josué de Castro, que na década de 50 atuou como deputado federal e presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas, e procurou despertar a atenção mundial para o problema da fome e da miséria.

Albaneide Maria Lima Peixinho (2013) relata que entre os anos de 1955 e 1970 predominou a participação de organismos internacionais no PNAE, programa que teve sua primeira etapa iniciada na década de 50 sob a nomenclatura de Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME (STEFANINI, 1998, p. 41) e foi caracterizada pela presença de recursos provenientes do *United Nations Children's Fund* (UNICEF), denominado no Brasil como FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância.

No final da década de 50 e início da década de 60, a FAO, OMS e UNICEF implementam o Programa Integrado de Nutrição Aplicada (PINA) em alguns países da América Latina, cujo enfoque principal era educativo, vislumbrando integrar diversos setores por meio de ações nas escolas, centros educativos e na agricultura. Algumas escolas passam a formar hortas escolares, envolvendo as crianças no processo educativo de produção e consumo dos alimentos. O programa exigia muito esforço e tempo dos professores, já sobrecarregados com suas tarefas habituais (STEFANINI, 1998, p. 34-35).

³² Os diagnósticos divulgados por Josué de Castro, somado ao fato de ocupar um papel relevante nas Nações Unidas, fazem do autor um referencial na questão alimentar no país. Isso não significa, no entanto, que não existiam políticas voltadas à alimentação. Maria Lucia Rosa Stefanini (1998, p. 39) recorda a implementação do desjejum escolar, em 1942, no âmbito do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, entidade estatal do Governo Vargas. O desjejum era servido entre 6:30 e 7:30 da manhã e consistia de um sanduíche com uma proteína (carne, frango ou ovo), um copo de leite e uma fruta, totalizando de 400 a 480 calorias.

A década de 1960, considerada uma segunda etapa do Programa, é marcada pela presença massiva de alimentos³³ provenientes dos Estados Unidos, a partir do Programa Alimentos para a Paz, financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU. Neste período, pela primeira vez, apresenta-se a estrutura de um programa de alimentação escolar sob a responsabilidade do governo federal. Apesar disso, a cobertura ainda era pouco efetiva e a regularidade do fornecimento de alimentos era baixa (PEIXINHO, 2013, p. 910).

No período de 1964 a 1972, durante a ditadura militar, foram estabelecidas previsões de atendimento entre 4 e 7 milhões de crianças, com uma quantidade de 33g de leite em pó por escolar. Com o propósito de comunicar-se com diversos setores da sociedade e no esforço de tentar legitimar o regime vigente, estabeleceu-se a estratégia de divulgar as atividades através de um boletim trimestral (STEFANINI, 1998, p. 47).

A terceira etapa do processo inicia-se quando os gêneros alimentícios comprados nacionalmente ganham espaço e, conseqüentemente, resulta no crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras desses produtos. Em 1976 ocorre a integração da Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE (inicialmente denominada de Campanha Nacional da Merenda Escolar) ao II PRONAN. Em 1979, o Programa passou a efetivamente se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PEIXINHO, 2013, p. 911).

A partir da década de 80, inicia-se um movimento de descentralização financeira e de gestão, o que possibilitou aos estados e municípios maior inserção da participação social, resultando na ampliação do controle da execução do PNAE (PEDRAZA et al., 2018, p. 1552). Essa fiscalização ocorre através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)³⁴, órgão colegiado, permanente, deliberativo e de assessoramento, que deve ser instituído em todos os entes (estados, municípios e no Distrito Federal), com objetivo de dar efetividade do Programa (GABRIEL et al., 2013, p. 972).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fica assegurado no inciso VII, do artigo 208, o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental da rede pública, a ser garantido pelos governos federal, estaduais e municipais. O advento da Lei nº 8.913/1994 reforça a descentralização da administração da alimentação escolar, permitindo racionalizar a logística, os custos de distribuição de produtos e viabilizar o

³³ O principal produto fornecido era leite em pó e do acordo firmado com a USAID resultou a obrigação de informar nas embalagens “Leite em Pó fornecido pelo povo dos Estados Unidos da América e distribuído pelo Governo Brasileiro” (STEFANINI, 1998, p. 45-46).

³⁴ Além dos Conselhos de Alimentação Escolar, também há fiscalização do Programa pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público.

oferecimento de uma alimentação condizente com os hábitos alimentares de acordo com cada região do país (PEIXINHO, 2013, p. 911).

No período compreendido entre 1995 e 2010, observa-se a relevante ampliação do PNAE, tanto em termos de alocação de recursos financeiros, como no quantitativo de beneficiários contemplados. Neste período, a cobertura populacional saltou de 33,2 milhões para 45,6 milhões de alunos, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais (PEIXINHO, 2013, p. 910).

Atualmente regido pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PNAE tem dentre suas diretrizes, o direito à alimentação escolar, visando a garantia da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, respeitando as diferenças biológicas de idade e saúde dos alunos que necessitem de atenção específica, além de contemplar as vulnerabilidades sociais.

Cabe destacar que em 2021 o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino (FNDE, S.d.). São contemplados pelo repasse as creches (R\$ 1,07), pré-escola (R\$ 0,53), escolas indígenas e quilombolas (R\$ 0,64), ensino fundamental e médio (R\$ 0,36), Educação de Jovens e Adultos (R\$ 0,32), Ensino Integral (R\$ 1,07), Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno (R\$ 0,53) e Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (R\$ 2,00). O repasse é feito diretamente para os estados e municípios, considerando os dados extraídos do Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

De modo geral, o PNAE depende de condições administrativas, sobretudo dos municípios, para recepcionar e desenvolver o programa nas escolas locais. A execução do programa também depende do modo como os gestores concebem o PNAE e entendem o repasse dos recursos do governo federal. Além disso, enquanto política de complementação da alimentação diária para evitar a sensação de fome no momento da aprendizagem, as refeições oferecidas pelo PNAE são fundamentais para inscrever nos estudantes beneficiários um valor social articulado ao ato de comer (FREITAS et al., 2013, p. 980).

A edição da Lei 11.947/2009 possibilitou avanços ao Programa, como a sua extensão para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, além da recomendação de que no mínimo 30% do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar. A orientação de compra diretamente da agricultura familiar é parte da Política Nacional da Agricultura Familiar e

Empreendimentos Familiares Rurais, instituída pela Lei nº 11.326 de 2006, que estabeleceu a sustentabilidade ambiental, social e econômica entre seus princípios.

Entre as dificuldades encontradas pelo Programa estava a pouca organização dos produtores familiares para fazer frente à nova demanda, o que incluía, dentre outras coisas, a falta de nota fiscal e o despreparo para atender exigências sanitárias e de regularidade de fornecimento. Além disso, havia uma dificuldade de logística, tanto para os agricultores, como para as escolas e prefeituras, que comumente não possuíam uma central para recebimento desses produtos (SAMBUICHI, 2014, p. 98).

No bojo das discussões sobre o modelo de desenvolvimento econômico, as possíveis intervenções de regulação estatal e os programas de alimentação e de aquisição pública para abastecê-los ganha centralidade. Destes programas, a alimentação escolar, antes com a preocupação restrita à nutrição e educação do público alvo, passa a ser uma oportunidade no incentivo de determinadas cadeias de abastecimento. Esse novo olhar é nomeado na literatura internacional de *Home Grown School Feeding* (HGSF). Trata-se de uma combinação do incentivo à produção agrícola local com a execução dos programas de alimentação escolar (TRICHES, 2015, p. 184).

Nesse sentido, o Estado exerceria o poder de regular, arrecadar impostos e decidir sobre o orçamento dos programas. Esse poder seria suficiente para, por meio de sanções e incentivos, conduzir o comportamento de indivíduos e famílias, além do setor público, privado e do terceiro setor. Assim, os programas para alimentação escolar seriam um meio de promoção de justiça social, saúde, desenvolvimento econômico e metas ambientais.

Triches (2015, p. 185) salienta que a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares oportuniza maior equidade no meio rural, ao passo que o acesso ao mercado institucional geraria renda e também garantiria a própria segurança alimentar. Em relação ao consumo, a aquisição de alimentos tradicionais e ecológicos promoveria qualidade alimentar e saúde pública, garantindo o direito ao ato pedagógico. Ao institucionalizar o processo, o Estado poderia, por meio da alimentação escolar, educar gostos para alimentos locais, contrapondo-se à cultura do consumo massificado de alimentos industrializados.

4.2.4. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Historicamente, a exclusão dos agricultores familiares do acesso às políticas públicas de fomento agrícola no Brasil tem sido associada à persistência da fome e da pobreza no meio rural. Observou-se, entretanto, que não foi apenas a falta de acesso a essas políticas que contribuiu para o agravamento dos problemas, mas também o acesso às políticas inadequadas ou insuficientes.

Ao mesmo tempo em que se atestou a grande representatividade da agricultura familiar, também se apurou as deficiências do setor em acessar as políticas existentes e ao crédito rural, bem como seus reflexos na pobreza rural brasileira (IPEA, 2019, p. 9-11). Essa realidade, no entanto, começa a ser alterada no Brasil na década de 90 e culmina no desenvolvimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (SALGADO et al, 2017, p. 662).

Duas temáticas ganham centralidade nos debates que precedem a mudança no cenário da agricultura de pequeno porte no Brasil. A primeira temática relaciona-se à própria questão da segurança alimentar e nutricional, que ganha visibilidade e populariza-se por meio da Ação da Cidadania. A segunda, diz respeito ao reconhecimento (ainda que tardio) da importância econômica e social que a agricultura familiar desempenha (HESPANHOL, 2013, p. 470).

Diferente dos grandes mercados tradicionais, a agricultura familiar é favorecida quando o agricultor interage diretamente com seus mercados, por meio das cadeias curtas. Os debates sobre o fomento à comercialização passaram a focar no desenvolvimento desses mercados locais, ampliando a relação direta entre produtor e consumidor, sem esquecer da adaptação da produção às características locais. A convergência desses debates, alinhados à necessidade de promoção da segurança alimentar, criou condições que facilitaram a implementação de programas públicos de apoio à comercialização de alimentos (IPEA, 2019, p. 13).

Assim, diante desta realidade e com a transição no governo federal nos anos de 2002/2003, compreendeu-se a necessidade de criação de instrumentos específicos para a produção agrícola de base familiar. O Programa de Aquisição de Alimentos é uma política pública criada no ano de 2003, no governo Lula, instituído pela Lei nº 10.969, no âmbito do Programa Fome Zero. Foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 4.772/2003. Atualmente, está em vigência o Decreto nº 7775/2012 (alterado em 2014, 2017 e 2019).

O PAA, parte integrante do SISAN, foi criado com o objetivo de incentivar o consumo de alimentos oriundos da agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar, constituir

estoque público, fortalecer os circuitos locais e redes de comercialização de alimentos e “promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2003)”.

A instituição do PAA sinaliza uma mudança importante na política nacional de desenvolvimento rural do Brasil, pois também concede espaço político aos agricultores familiares. Se antes do PAA as demandas da agricultura estavam restritas aos interesses dos grandes latifúndios, após o Programa, o pequeno agricultor e a própria soberania alimentar são potencializadas (VINHA; SCHIAVENATTO, 2015, p. 192). A política pública em questão passa a alcançar outros fins, ao sinalizar que é possível falar em desenvolvimento no campo baseado na agricultura familiar (PELINSKI RAIHER; MOREIRA, 2019, p.77).

Os beneficiários do Programa são fornecedores e consumidores, sendo o primeiro grupo composto por agricultores familiares e o segundo grupo, mais amplo, por “indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e de nutrição financiadas pelo Poder Público (BRASIL, 2012)”. Também são atendidos pelo Programa aqueles atendidos pela rede pública de ensino e de saúde, além das pessoas sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais. Assim, o PAA é um programa que também atende às demandas de alimentos da pessoa jurídica que é o Estado.

Visando a otimização do Programa, sua execução ocorre a partir de várias modalidades, como a Compra com Doação Simultânea, Formação de Estoque, Compra Direta, Incentivo à Produção e Consumo de Leite - PAA Leite, Aquisição de Sementes - PAA Sementes e as Compras Institucionais.

Cátia Grisa et al (2011, p. 35) explica que a Compra com Doação simultânea, também chamada de Compra Direta Local da Agricultura Familiar, destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação. A segunda modalidade, Formação de Estoque, como o nome antecipa, visa a aquisição de alimentos da safra vigente para a formação de estoques em suas próprias organizações.

Com a Compra Direta, o Governo Federal adquire os alimentos de produtores organizados em grupos formais, como associações e cooperativas, ou de grupos informais, a fim de formar reserva estratégica de alimentos. O PAA Leite objetiva incentivar a produção familiar de leite e estimular o consumo dos alimentos por pessoas em condições de vulnerabilidade alimentar e nutricional (GRISA et al., 2011, p. 35).

A Compra Institucional, criada em julho de 2012, possibilitou que diversos órgãos da administração pública utilizem dotação orçamentária própria para atender suas próprias demandas, como é o caso dos restaurantes universitários, unidades prisionais, academias de polícia, etc. (HESPANHOL, 2013, p. 472)

O PAA Sementes, por sua vez, viabiliza a aquisição e distribuição de sementes crioulas, que são sementes tradicionais, adaptadas, com o passar dos anos, às condições locais. Essas sementes resistem à proposta de utilização das variedades de alto rendimento. De acordo com Gabriel Bianconi Fernandes (2017, p. 328),

os agricultores sempre viram, nessas sementes, variabilidade, rusticidade, adaptabilidade, multiplicidade de usos e economicidade compatíveis com sua cultura, seus sistemas agrícolas e suas estratégias produtivas e de reprodução econômica. Essas qualidades, bem como preferências culturais, justificaram o cuidado e a manutenção dessas variedades ao longo do tempo. Com efeito, são sementes de autonomia, traço constitutivo da identidade camponesa e que não podem, portanto, ser reduzidas à categoria de meros insumos produtivos.

Na modalidade PAA Semente, além da aquisição das sementes, os agricultores familiares também podem atuar como “produtores de sementes”, gerando renda e rompendo com lógica da produção e comercialização de sementes por grandes conglomerados (ANA, 2020, p. 2).

Embora criado como um programa prioritário de governo, o PAA não adquiriu o *status* de programa orçamentário no Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mas uma ação orçamentária, dentre tantas outras existentes sob a rubrica de “abastecimento alimentar”. Cabe pontuar, ainda, a ambiguidade das funções do programa, que não foram bem delimitadas, de modo que o PAA foi criado como política agrícola e política de segurança alimentar (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005a, p. 9).

O Programa buscou promover o abastecimento de alimentos por meio de compras governamentais, com orçamento inicialmente composto por recursos do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Entre os anos de 2003 e 2012, a operacionalização do Programa foi realizada pela CONAB, por meio de convênios com beneficiários consumidores e fornecedores (PIMENTEL et al., 2017, p. 253).

Com o PAA, um amplo leque de produtos passa a ser adquirido da mesma unidade familiar. Há casos, também, em que o Programa criou formas de escoamento para produtos que estavam à margem dos mercados hegemônicos, muitos deles que já haviam sido deixados de lado na produção, pois abandonados da prática alimentar cotidiana por não serem considerados modernos. Isso significou um resgate de produtos, modos de fazer, receitas e histórias. A diversidade produtiva, alimentar e cultural da agricultura familiar é aflorada quando se observa

o relacionamento do Programa com extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, quilombolas, catadoras de mangaba e etc. (GRISA; PORTO, 2015, p. 164).

Para além dos cenários nacional, o PAA ganha notoriedade internacional e o Programa passa a ser adotado, a partir de 2010, por cinco países da África Subsaariana, denominado de PAA África (*Purchase from Africans for Africa*). Programas similares também foram desenvolvidos na América Latina. A novidade trazida pelo Programa e que despertou o interesse internacional foi justamente a articulação, em uma mesma política, do apoio à comercialização da agricultura familiar com ações voltadas à segurança alimentar e nutricional (GRISA; PORTO, 2015, p. 156).

Nos últimos anos, no entanto, seguindo os acontecimentos que concretizam a desmobilização do CONSEA e da PNSAN, os impactos também são sentidos no PAA. No ano de 2020, em especial, o Brasil, que já vivia em um quadro de insegurança alimentar e nutricional, vê a situação agravada pela nova dinâmica imposta pela pandemia de covid-19. A agricultura familiar sofre os efeitos da crise sanitária e das medidas necessárias para a contenção do vírus, o que gera maior dificuldade de comercialização e escoamento da produção.

Dada a condição de insegurança alimentar e nutricional, potencializada pela pandemia, vislumbra-se a importância do PAA em âmbito econômico e social: por um lado se escoam os produtos da agricultura familiar, por outro, combate a fome e a miséria das famílias em vulnerabilidade. Do ponto de vista da SAN, é primordial a retomada das compras do programa, especialmente na modalidade de compra direta, compra com doação simultânea, além da continuidade do PAA-Leite (SAMBUICHI et al, 2020, p. 1089). Estimulando os circuitos curtos de comercialização, há o escoamento da produção, a dinamização da economia e o abastecimento de alimentos para os equipamentos socioassistenciais, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

4.3. Criminalização das políticas e atores sociais

A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada é obstaculizada no Brasil por uma crescente criminalização dos movimentos sociais, sobretudo aqueles que fazem oposição aos sistemas alimentares concentradores de terra e recursos naturais. Sem ter a pretensão de realizar uma análise ampla dos processos de criminalização ou dos aspectos penais, busca-se aqui destacar o cenário atual no que tange ao tema.

Segundo Nildo Viana (2018), existem duas formas de criminalizar os movimentos sociais. A primeira forma é a criminalização derivada, que ocorre quando uma ramificação de dado movimento realiza um ato que já é considerado crime pela legislação vigente. A segunda forma de criminalização é a direcionada, ou seja, aquela voltada especificamente para criminalizar os movimentos a partir de legislação posterior.

O Brasil é um país permeado por contradições e o campo é um dos setores em que é possível visualizar com maior clareza esse antagonismo. Uma das características mais marcantes do setor é a luta pela terra, onde se encontram em posições opostas o trabalho camponês e a lógica de expansão e exploração dos grandes empreendimentos agrícolas.

Coutinho, Muniz e Nascimento (2012, p. 64) reforçam que os movimentos sociais encontram na educação um componente importante em seus processos. Esse componente, no entanto, não passa despercebido pelos atores em posição antagônica, que veem na educação um forte elemento de contestação da realidade.

Diante dessa oposição é que se iniciam movimentos que buscam frear as atividades educacionais dos movimentos sociais e que acabam por criminalizar esses grupos. Essa “contra-força” atua no controle à democratização do acesso e permanência de sujeitos do campo na escola, como visto no rechaço às escolas itinerantes do MST, acusadas de doutrinação e propaganda ideológica e pelos fortes ataques que sofreram os cursos de graduação abertos por Universidades Federais em parceria como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra³⁵ (COUTINHO, MUNIZ, NASCIMENTO, 2012, p. 67-68).

Para além dos ataques destinados ao setor da educação, outros meios de repressão são impostos aos movimentos sociais. Em pesquisa realizada pela Comissão Pastoral da Terra – CPT, foram contabilizadas as ocorrências de conflitos no campo no Brasil, no que se refere à terra, água e relações trabalhistas, em um comparativo entre os anos de 2010 e 2019. A apuração dos dados permite visualizar um cenário crescente de ocorrências. Em 2010, as ocorrências contabilizavam 1.186, ao passo que em 2019, esse número salta para 1.833.

Além do crescente número de ocorrências, que englobam os despejos, expulsões, ameaças de despejo, bens destruídos, pistolagem e invasões, há também um aumento na área

³⁵ Cabe destacar, a título de curiosidade, a relação confusa entre o MST e a mídia. Ainda na década de 90, a relação era estratégica: os veículos de comunicação eram avisados com antecedência sobre as ocupações, para que fossem noticiadas. Com as muitas manchetes sobre o assunto, a exposição tornou-se excessiva e, conseqüentemente, passou a ter efeitos negativos. A partir de então o MST passou a ser utilizado pela mídia como agente de medo e insegurança, gerando uma expectativa negativa na opinião pública e criminalizando suas ações (GOHN, 2019, p. 147).

total de disputa. Se em 2010 falava-se em 13.312.343 hectares objetos de disputa, em 2019 o número quadruplica, alcançando patamar de 53.313.244 hectares de terra (CPT, 2020, p. 20).

No que tange especificamente ao conflito por terra, o número de ocupações e retomadas de terras e de acampamentos reduz drasticamente. Em 2010 foram computados 35 acampamentos, reduzidos em 2019 a apenas cinco: três em São Paulo, um na Bahia e um no Pará. Os dados da CPT demonstram uma desaceleração da pressão pela Reforma Agrária através da luta direta. Essa retração pode ser justificada por inúmeros fatores, sendo um deles a “violência pedagógica”, oriunda dos assassinatos de lideranças dos movimentos sociais nos anos anteriores (BURITY, 2019, p. 86).

Os dados são cristalinos ao demonstrar a crescente violência no campo e aos movimentos ligados à terra. Também é possível destacar três principais aspectos perceptíveis nas práticas de criminalização dos movimentos sociais: (i) o aumento do aparato legislativo penal que produz ecos na negação da legitimidade das demandas dos movimentos; (ii) o fortalecimento da “criminalização difusa”, ou seja, a repressão por aparelhos estatais como o Ministério Público e Tribunais de Justiça; e (iii) a repressão por meio do processo legal, tendência que se manifesta, por exemplo, em operações integradas de diversas instituições objetivando a imputação penal do militante (ROCHA; BARBOSA JUNIOR, 2018, p. 223).

Isto posto, cumpre reconhecer, dentre as ações do Poder Legislativo, aquelas que pavimentam o caminho para a criminalização dos movimentos sociais. Entre as ações, está a inclusão da motivação “política, ideológica ou social” no caput do artigo 2º da Lei Antiterrorismo, levando a um endurecimento das ações contra os movimentos sociais. Importante salientar que os inquéritos em curso sob a égide da Lei Antiterrorismo correm em sigilo. De acordo com Pedro Vasconcelos Rocha e Ricardo Barbosa Junior (2018, p. 207), a possibilidade de se contar com mecanismos como a quebra de sigilos e a delação premiada podem causar danos severos aos direitos individuais.

Para além das medidas normativas, é possível visualizar a criminalização dos movimentos sociais pela judicialização de demandas contra lideranças desses grupos. Um exemplo de criminalização dos movimentos sociais foi a mobilização do Movimento de Mulheres Camponesas ocorrida em 8 de março de 2006, no Rio Grande do Sul, como já abordada aqui anteriormente. A mobilização contra a multinacional norueguesa Aracruz Celulose, tinha por objetivo denunciar o avanço do “deserto verde” criado pelo monocultivo de eucaliptos e a expulsão violenta de indígenas e camponeses de terra reivindicadas pela empresa.

A ação foi definida contra o agronegócio e em defesa de um projeto de agricultura camponesa que respeite a natureza e produza alimentos para o autossustento e promova a soberania alimentar. Como resultado da mobilização, muitas lideranças do MMC e da Via Campesina foram processadas judicialmente e tiveram prisão decretada, em clara tentativa de criminalização do movimento (SILIPRANDI, 2015, p.23-24).

Inobstante as medidas adotadas por particulares objetivando frear a atuação do movimentos sociais, também é possível visualizar um movimento de repressão político-judicial por parte do Estado (PIMENTEL et al, 2017), como visto com a Operação Agro-fantasma, realizada pela Polícia Federal em 2013, quando um grupo de agricultores de Irati, no Paraná, foi surpreendido com mandados de prisão e busca e apreensão, decorrentes da investigação sobre os desvios de dinheiro no âmbito da execução dos projetos referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

A operação buscava por iates, carros de luxo, joias e outros bens de alto valor supostamente desviados e subtraídos do PAA. Nada foi encontrado nas casas dos camponeses, mas todos foram presos e assim mantidos por tempo suficiente para desestruturar a produção e criar na cidade a imagem de que aquelas lideranças de agricultores familiares eram criminosos. O PAA fez com que os agricultores familiares melhorassem significativamente a renda, mas não o suficiente para a aquisição de iates e carros de luxo. Por não haver intermediários, o consumidor paga pouco e o produtor recebe o valor justo. O Programa em si desagradava muitos interesses econômicos, “além de ser um modelo politizado de crítica ao sistema agro-empresarial e de alimentos contaminados por agrotóxicos (CPT, 2020, p. 122)”.

Uma crítica contundente realizada por alguns movimentos sociais como a Via Campesina é direcionada aos partidos de esquerda (sobretudo ao PT). De acordo com esses movimentos, mesmo estando no poder por mais de uma década, esses partidos não propuseram de forma enérgica a reformulação do sistema de justiça e de todo o aparato institucional que busca frear as mobilizações por direitos (ROCHA; BARBOSA JUNIOR, 2018, p. 208).

As repressões aos movimentos e mobilizações reivindicatórias populares, em linhas gerais, adotam algumas estratégias, de forma simultânea ou complementar. Segundo Sauer (2009), pode-se falar em: a) isolamento político, quando não se dá voz ou confere legitimidade às demandas desses grupos, o que resulta em desintegração e desmobilização; b) definhamento do movimento a partir da cooptação, tanto de grupos de base como de lideranças importantes, o que acontece a partir da concessão de pequenos privilégios; c) por fim, a repressão pura, com o uso dos aparelhos policiais do Estado.

Sérgio Sauer (2009) relembra que a política brasileira é caracterizada por uma lógica autoritária, que resulta na intolerância a demandas populares e luta por direitos. Evento recente que justificaria, em partes, a perseguição e criminalização é a expansão do agronegócio, que atrai investimentos estrangeiros na aquisição de terras, como consequência dos incentivos para a produção de combustíveis e alimentos. Nesse contexto, as ações dos movimentos sociais são vistas como uma ameaça por vários motivos, que vão desde o cenário de instabilidade que não são benéficos para os negócios, até a disputa pela terra, limitando a expansão das monoculturas.

No dia 8 de março de 2019 foi sancionada a Lei federal nº 13.810, que versa sobre sanções aplicáveis aos investigados ou acusados de terrorismo, seu financiamento ou atos a ele correlacionados. Segundo o artigo 1º da referida Lei, há a possibilidade de indisponibilidade de ativos (bens, direitos, valores, fundos, recursos ou serviços, financeiros ou não) de pessoas naturais e jurídicas e entidades. Esses mecanismos podem ser utilizados contra organizações da sociedade civil sem qualquer processo judicial que lhes garanta a ampla defesa e pode ser instrumento de perseguições políticas aos movimentos sociais.

Segundo Lara Sartorio (2019), a partir dos atentados do dia 11 de setembro de 2001, em Nova York, o terrorismo passou a constituir tema central na sociedade. Desde então, medidas foram pensadas para o controle do território e da população, como observado com o famoso *Patriot Act* do governo estadunidense. No Brasil, após as expressivas manifestações ocorridas em junho de 2013, surgiu uma demanda jurídica e política para o “combate ao terrorismo”. A postura é considerada intrigante, haja vista a ausência de ataques terroristas no histórico do país.

A ideia de "fábrica do medo" implica pensar em relações de produção do medo. É sabido que o Estado controla a obediência dos cidadãos a partir da promessa de protegê-los das ameaças à existência. Assim, há uma espécie de ubiquidade da segurança e dos medos. Aqueles de que provém a segurança, e os que inspiram medo. É assim que, com tranquilidade, os discursos produzidos pelos Estados quanto ao "terrorismo", "vandalismo" e "delinquência" são facilmente alocados em estereótipos de minorias e os [os Estados] eximem instantaneamente de serem classificados enquanto tais (SARTORIO, 2019, p. 77).

A autora discorre que o “terrorista”, a partir dos discursos e ações internacionalmente mobilizados como “guerra ao terror”, é produto da estratégia individualizante de criminalização de pautas insurgentes ou reivindicativas da população. No Brasil, a perseguição ao MST por meio de leis de organização criminosa e antiterrorismo sintetiza o cenário. A centralidade do medo produz um corpo social “tendencialmente paranoico, atado à lógica imunizante contra toda violência que coloca em risco a vida social (SARTORIO, 2019, p. 85)”.

5. INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E A PANDEMIA DE COVID-19

As pandemias dificilmente afetam todas as pessoas da mesma maneira. A Peste Negra, séculos atrás, matou um terço da população global, com prevalência de mortes entre as populações mais pobres. As pandemias e eventos globais de tal magnitude tendem a expor ainda mais as desigualdades sociais de um país (AHMED et al., 2020). Os efeitos da pandemia no Brasil evidenciam essa afirmação.

Um dos maiores efeitos da restrição de circulação das pessoas é o comprometimento no acesso à renda, resultando em pessoas que já estavam desempregadas antes da pandemia, além dos trabalhadores informais e autônomos. Para esse grupo, o confinamento repercute diretamente no orçamento familiar. Além disso, o distanciamento social, por meio do confinamento domiciliar, esbarra nas condições de moradia da população brasileira em sua maioria. O país conta com um déficit habitacional crescente (PIRES, 2020, p. 8).

De acordo com a Nota Técnica nº 11 do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS), a progressão dos casos confirmados da Covid-19 no Brasil é influenciada, além da dinâmica de contágio própria de uma pandemia, pelos fatores socioeconômicos. A taxa de letalidade do Brasil é elevada, quando comparada com outros países, por influência das desigualdades sociais, o que se reflete no acesso ao tratamento adequado e na exposição ao vírus (BATISTA et al., 2020).

Além disso, a falta de acesso à água potável e saneamento básico por cerca da metade da população brasileira desencadeia maior criticidade ao momento. Isto porque medidas como a higienização constante das mãos é essencial para a contenção da propagação do vírus. O Observatório da Governança das Águas (2020), rede multisetorial que reúne 49 organizações dos setores público, privado, organizações da sociedade civil, salienta que os impactos da falta de saneamento, em situação de normalidade, já são evidentes. Com a pandemia, cresce a necessidade de se levar água potável e saneamento às populações mais vulnerabilizadas.

Dutra e Smiderle (2020, p. 50) afirmam que no contexto pandêmico, para além do tratamento, a prevenção é medida essencial. A prevenção por meio do sistema WASH (*water, sanitation and hygiene* – água, saneamento e higiene) encontra-se debilitada no Brasil. Como recomendação, salientam a necessidade ampliação da comunicação, necessidade de promover coordenação para a tomada de decisões, considerar os efeitos secundários provenientes das restrições e garantir o abastecimento de água para a população.

Parte considerável dessas condições habitacionais precárias se encontram nas favelas. A falta de acesso à água potável e saneamento é somado a outros tipos de carências, como o de serviço adequado de transporte, saúde, educação, segurança, etc. Algumas cidades contam com uma parcela grande de sua população nessas condições. É o caso de São Paulo (30%) e Belém (66%). Em Salvador, quase metade da população vive em áreas sujeitas a alagamento e desabamento. É sob essas condições que vive a maior parte dos milhões de brasileiros em extrema pobreza (PIRES, 2020, p. 8).

A previsão da FAO, no início da pandemia, era que 135 milhões de pessoas no mundo se enquadrariam em situação de insegurança alimentar aguda (ONU, 2020, p. 2). O Programa de Resposta e Recuperação da Covid-19, editado pelo organismo, apontava a possibilidade de até 100 milhões de pessoas no mundo deslocadas à condição de extrema pobreza (FAO, 2020c).

Esses dados não apenas se confirmam, como apontam um cenário muito mais crítico do que o inicialmente previsto. No Relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo” de 2021, a ONU apurou, mesmo sem conseguir mapear por completo os impactos, que no ano de 2020, um décimo da população mundial enfrentava a fome – o que significa em torno de 811 milhões de pessoas. O Relatório também aponta que quase 2,37 bilhões de pessoas não tiveram acesso a alimentação adequada no ano de 2020 e nenhuma região do mundo foi poupada (ONU, 2021).

Boaventura de Sousa Santos, em “A Cruel Pedagogia do Vírus” (2020), leciona que qualquer quarentena é discriminatória, mais difícil para alguns grupos sociais do que para outros. O autor chama esses grupos de Sul e, neste contexto, o Sul não designa um espaço geográfico, mas um espaço-tempo político, social e cultural. Trata-se de “uma metáfora do sofrimento humano injusto causado pela exploração capitalista, pela discriminação racial e pela discriminação sexual (SANTOS, 2020)”.

Dentre os grupos mais afetados pelas medidas de isolamento, está aquele composto por moradores das periferias das cidades. Sousa Santos (2020) salienta que para o grupo, a emergência sanitária é somada a muitas outras emergências anteriores, como a escassez no acesso à água potável e também a emergência alimentar, considerando que os modos comunitários de superação da fome, como restaurantes comunitários e alimentação escolar, colapsam no atual contexto.

A pandemia de Covid-19 escancarou a fragilidade social e ecológica dos sistemas alimentares globalizados e industriais, os efeitos na agricultura, a crescente preocupação com a

escassez generalizada de alimentos, o aumento dos preços e o mergulho de parte considerável da população na condição de insegurança alimentar.

5.1. Pandemia, agricultura e insegurança alimentar

A ascensão de surtos de doenças transmitidas por animais tem orientado muitos estudos em saúde e meio ambiente, ressaltando a interdependência entre a saúde animal, humana e ambiental. Tal abordagem não é inédita da pandemia de coronavírus, mas o conceito de One Health (Saúde Única)³⁶ é recente. Analisar aspectos físicos dessa interdependência torna-se raso se desconsidera-se os aspectos intangíveis, aqueles sociais, políticos e econômicos (DE BARROS et al., 2020, p. 20).

Os surtos de doenças zoonóticas, geralmente virais, aumentaram consideravelmente nas últimas duas décadas, como observado com a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), Vírus Nipah, Influenza, Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS), Coronavírus e Ebola. Estima-se que dois terços de todas as doenças infecciosas conhecidas e 75% das doenças emergentes sejam zoonoses, destacando-se a necessidade de uma abordagem de Saúde Única (ASOKAN, 2015).

A atual pandemia colocou os cientistas em uma corrida contra o tempo para identificar a origem do vírus, sua forma de propagação, os meios de contágios, os efeitos na saúde das pessoas infectadas, tratamentos médicos e vacinas. Inicialmente, acreditava-se que o vírus tenha infectado o ser humano pela primeira vez em dezembro de 2019 em Wuhan, cidade da China que foi o primeiro epicentro da pandemia. Estudos posteriores das redes de esgotos de países da Europa, como a Holanda, apontaram presença do vírus bem antes da pandemia se alastrar (MEDEMA et al., 2020). Isso significa que a origem geográfica do vírus ainda é uma incógnita, apesar do forte indício que aponta para o Mercado de Wuhan, onde prevalecia a comercialização de animais selvagens para o consumo humano.

As pandemias mais recentes estão ligadas de alguma forma à comercialização de animais para consumo e a produção animal em grande escala, ambientes propícios para as mutações virais e sua propagação. As práticas ocorridas em operações industriais, além de deixar os animais mais suscetíveis a infecções virais, também pode patrocinar as condições

³⁶ Por definição, One Health é uma abordagem multidisciplinar, que inclui a medicina humana, a medicina veterinária e outras disciplinas científicas de saúde, trabalhando localmente, nacionalmente e globalmente, para atingir a saúde ideal para pessoas, animais e o meio ambiente. Atualmente, a One Health visa prevenir e responder às zoonoses em rápida expansão por meio de pesquisas que não se concentrem apenas na doença, mas também na promoção da saúde no nível individual, populacional e dos ecossistemas (ASOKAN, 2015).

pelas quais os patógenos podem evoluir para tipos mais infecciosos. A pandemia de Covid-19 revelou como a saúde humana, animal e ecológica estão interligadas (ALTIERI; NICHOLLS, 2020, p. 525).

Um exemplo clássico de adaptação da produção agroindustrial é a criação de animais que produzam a níveis que excedem o biologicamente possível. Na década de 90, um frango era abatido aos 72 dias de vida, pesando em torno de 2,5 Kg, enquanto hoje o animal que passa pelo sistema de produção industrial é abatido com 42 dias e pesando 3 Kg. Para se alcançar esses números, os animais são tratados como fábricas de proteína e expostos à práticas de manejo cruéis (DE BARROS et al., 2020, p. 21).

O epidemiologista e filólogo Rob Wallace, em sua obra mais famosa, *Big Farms make Big Flu* (traduzido no Brasil como *Pandemia e Agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência – 2020*), lançada em 2015, reúne duas décadas de estudos sobre o mórbido potencial das epidemias e pandemias virais pelo mundo e a relação direta dessas doenças com o atual modelo agroindustrial. Os surtos dos últimos anos não seriam frutos de uma má sorte, mas resultado, direto ou indireto, das mudanças no modo de produção e uso do solo, associados à agricultura intensiva. Segundo o autor:

A monocultura de capital intensivo – tanto a pecuária quanto a agricultura – impulsiona o desmatamento e os empreendimentos que aumentam a taxa e o alcance taxonômico do transbordamento de patógenos: dos animais selvagens para os da pecuária e, destes, para os trabalhadores do setor. Um vez que esses patógenos entram na cadeia alimentar, a produção pode contribuir com a recombinação genética e por mudanças antigênicas, ocorrida sob circunstâncias de supressão imunológica. Através do comércio global que agora caracteriza o setor, as cepas podem ser exportadas para o mundo todo (WALLACE, 2020, p. 529).

O surgimento de patógenos, de acordo com Wallace (2020, p. 530), ocorre ao longo dos circuitos regionais de produção. O autor exemplifica com o surto de Ebola Makona na África Ocidental, uma variante do ebola vírus do Zaire, que parecia comum em termos genéticos, mas ao contrário dos surtos anteriores, foi muito mais mortal. A diferença seria o contexto socioecológico no qual o patógeno se espalhou. A corrida multinacional por terras invadiu florestas regionais e as novas incursões de monoculturas – óleo de palma, cana-de-açúcar, algodão e etc. – estavam ligadas a movimentos de cerceamento de terras. Essas mudanças resultaram no aumento da interface entre os morcegos portadores de ebola atraídos para as plantações e os trabalhadores proletarizados pelo setor.

Wallace critica o que chama de “geração influenciada pela medicina colonial” (2020, p. 530), que concentra os estudos nas infecções por ingestão da carne de animais selvagens e ressalta a perspectiva na One Health, que incorpora em seus estudos uma trajetória histórica mais ampla. No caso do ebola vírus, desde a sua identificação em 1976, há uma repetida

associação a mudança no uso do solo. O surto ocorrido na África Ocidental, o transbordamento do vírus do morcego para seres humanos e a transmissão entre humanos ocorrem em uma floresta periurbana repentinamente mercantilizada.

O Brasil, antes de se falar em coronavírus, já havia experimentado o surto de zika vírus, um surto eminentemente urbano. As populações de *Aedes Aegypti*, principal vetor do zika, surgem de um nicho urbano, em recipientes manejados por seres humanos com resíduos de água ou na ausência de serviços públicos sanitários. Há latente relação entre o aumento dos vetores e a diminuição das áreas de floresta (WALLACE, 2020).

O autor comenta que uma série de ciclos de acumulação impactou a origem da Covid-19. Nos últimos quarenta anos, a China optou por mudanças maciças no uso do solo e na migração para alimentar sua população. Tais mudanças tiveram impacto considerável ao desassociar as ecologias tradicionais em novas configurações. A origem local da covid-19 é controversa, mas a genética do vírus não, a qual aponta para um rearranjo de um coronavírus de morcego com a cepa de um pangolim, que posteriormente sintetizou-se no sistema imunológico humano.

O circuito florestas periurbanas x cidades, provável origem da Covid-19, se reproduz no mundo inteiro e possibilita visualizar que os surtos como a gripe suína, ebola, febre amarela e zika vírus se originam ou reemergem dentro desse circuito. As doenças infecciosas não dizem respeito apenas ao próprio vírus, mas também ao contexto em que se inserem. A solução apontada por Rob Wallace é a proteção da complexidade das florestas, da diversidade animal e de lavouras, bem como reintegrar rebanhos e culturas agrícolas em escalas capazes de evitar a alta mortalidade dos patógenos (WALLACE, 2020, p. 545).

Wallace (2020, p. 99) afirma que a geografia da produção agrícola sofreu alterações e cada vez mais tem se transferido para os países do Sul global, mirando nos baixos custos, o que inclui trabalho e terra, regulamentação frágil e agroexportação fortemente subsidiada.

Mas como essas questões relacionam-se com o Brasil de forma específica? A resposta é dada por Allan Rodrigo de Campos Silva (2020, p. 22). O geógrafo argumenta que a pecuária industrial no Brasil abraçou técnicas já globalizadas e onipresentes, o que inclui o monocultivo genético, a padronização de alimentos, a produção em confinamento, o abate em larga escala, a urbanização crônica e o desmatamento do entorno. As condições que fazem da agroindústria norte-americana e chinesa potenciais produtoras de epidemias encontram-se disponíveis de modo amplo no território brasileiro.

Em março de 2015, Bill Gates mostrou uma imagem do coronavírus durante uma conferência TED e afirmou que esta seria a maior catástrofe dos tempos atuais. Segundo Gates, a maior ameaça à vida não seriam os mísseis, mas os micróbios. Com a pandemia de Covid-19, ele retoma o discurso descrevendo a pandemia como uma guerra mundial. Segundo Vandana Shiva (2020a), a pandemia não pode ser considerada uma guerra por si só, mas a consequência de uma guerra contra a vida.

A emergência sanitária atual é indissociável das emergências da extinção, da perda de biodiversidade e da crise climática. As novas doenças surgem porque a agricultura industrializada destrói ecossistemas e manipula organismos vivos sem nenhum respeito à sua integridade ou saúde. Shiva (2020a) afirma que o paradigma de saúde proposto por Gates força, de cima para baixo, soluções para problemas sanitários. Segundo a ativista, seus financiamentos resultam no apagamento da democracia e da biodiversidade, da natureza e da cultura, chamando sua “filantropia” de “filantro-imperialismo”.

Vandana Shiva (2020b) nomeou como agrícídio a aniquilação das condições para cultivo. As empresas estariam criando agrícídio em escala planetária e impondo um “fascismo de alimentos”, tendo em vista as intervenções cada vez mais agressivas aos ecossistemas. Quando as propostas de uma agricultura digital, de monocultivo, sem agricultores e baseada em um tecnologia nova surgem, aqueles que investem nesses projetos concretizam um novo tipo de colonialismo.

Assim, ainda que se vença a atual pandemia de Covid-19, não deve ser desprezada a iminência de novas epidemias e pandemias nos moldes daquelas já enfrentadas anteriormente ou até mais graves. O potencial de criação de novas doenças em decorrência do modelo agroindustrial atual pode resultar em um grave quadro de insegurança alimentar tanto em razão da qualidade sanitária dos alimentos produzidos, como também a insegurança alimentar como efeito secundário – mas igualmente grave – das medidas restritivas de uma epidemia, aliada às escolhas políticas de um governo.

5.2. Pandemia de Covid-19 no Brasil e o retorno aos graves índices de insegurança alimentar

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), popularmente conhecida como pandemia de Covid-19 (MEDEMA et al, 2020). A transmissão do vírus ocorreu de forma muito rápida por todos os continentes do planeta e medidas preventivas para a contenção e redução da transmissibilidade

do vírus foram adotadas. Essas medidas, que incluem o isolamento social, geraram consequências sociais, econômicas e sanitárias nos mais diversos graus.

O desafio do isolamento social foi enfrentado pelo mundo inteiro, mas nem todos os países adotaram medidas similares na contenção do número de casos e das consequências decorrentes do distanciamento. No Brasil, uma avalanche de problemas despençou sobre a população: aumento nos índices de desemprego, diminuição da renda das famílias, sobretudo dos trabalhadores informais, fechamento de pequenos negócios, entre outros. Todos esses fatores, somados às opções políticas do período, resultou em um agravamento do quadro de insegurança alimentar no país.

De acordo com Santos et al. (2021, p. 9), ainda sobre os reflexos da aprovação da Emenda Constitucional 95,

os investimentos em saúde, educação e assistência social, são limitados e até mesmo anulados, o que ocasiona, sobretudo, o agravamento dos determinantes sociais da saúde e, conseqüentemente, o acesso à alimentação. Com isso, a austeridade atinge diretamente essas determinações sociais, que também ficam descobertas de políticas públicas pautadas na equidade, como é o caso das casas chefiadas por mulheres, o desemprego, o subemprego, a InSAN entre população negra, dentre outros contextos sociais de vulnerabilidade.

Como previu Renato Maluf (2020), a comida, tanto na sua disponibilidade como no acesso a ela, passou a ocupar o centro das preocupações no contexto da pandemia, ao lado da urgência no setor de saúde que o vírus exige. Isto porque o chamado isolamento horizontal, embora medida acertada, resultou na paralisação de muitas atividades e limitou a circulação de pessoas. Apesar da horizontalidade do isolamento, isso não se refletia nas condições de enfrentamento da pandemia, tendo em vista a profunda desigualdade que marca a sociedade brasileira.

O agravamento da insegurança alimentar que ocorre com a pandemia de covid-19 é parte de um processo que deteriora ainda mais a situação de grupos que já se encontravam vulnerabilizados antes do desencadeamento da crise sanitária. Nilson Maciel de Paula e Silvia Zimmermann (2021, p.57) compreendem que o cenário de pobreza e fome não são simples consequências da pandemia, mas aspectos estruturais de uma sociedade desigual e que é potencializada pela propagação do vírus.

O caminho percorrido para se atingir níveis alarmantes de insegurança alimentar passa pela ampliação da agenda neoliberal de desmonte das políticas de proteção social, implacável austeridade fiscal e desmobilização da agricultura familiar. O protagonismo do Governo Federal na promoção de desenvolvimento social perde espaço para a projeção de um Estado mais enxuto (PAULA; ZIMMERMANN, 2021, p. 58).

Os alarmantes números da insegurança alimentar no Brasil pandêmico foram apurados através da pesquisa “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, coordenada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) e com resultados publicados em março de 2021. O objetivo da pesquisa foi monitorar os níveis de insegurança alimentar nos domicílios de famílias brasileiras diante do cenário de crise econômica e sanitária decorrente da pandemia.

O inquérito nacional ocorreu entre os dias 05 e 24 de dezembro de 2020 e baseou-se em amostra probabilística de 2.180 domicílios, considerando as cinco regiões do país, abrangendo domicílios nas áreas rurais e urbanas e considerando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), o que possibilitou a comparação dos dados apurados com aqueles aferidos pelo IBGE entre 2004 e 2018³⁷.

A pesquisa evidenciou as desigualdades regionais, historicamente já conhecidas. Apurou-se que os moradores de cerca de 25% dos domicílios localizados no Norte e Nordeste do país vivem com rendimentos mensais *per capita* abaixo de um quarto do salário mínimo, contrastando com as demais regiões do Brasil, cujo percentual não atinge nem 10%. Ainda nas regiões Norte e Nordeste, em mais de 50% dos domicílios vivem famílias com rendimento mensal *per capita* de até metade de um salário mínimo (REDE PENSSAN, 2021, p. 29).

Ainda de acordo com o inquérito realizado pela Rede PENSSAN (2021, p. 30), não houve uma diferença expressiva entre as regiões quanto à escolaridade dos entrevistados, sendo igualmente alto o número de indivíduos sem escolaridade ou com o ensino fundamental incompleto. Também há um predomínio em todas as regiões de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas, com maior incidência na região Norte (73%).

Dentre os entrevistados, 19% afirmam que algum membro da família perdeu o emprego na pandemia, 49,7% relatam a redução da renda domiciliar, 32,6% se viram diante da necessidade de ajudar algum parente ou amigo e 27,7% dos domicílios apresentam pelo menos um membro endividado. Em 54,6% dos domicílios foi necessário realizar cortes com despesas não essenciais, enquanto 52,1% dos domicílios precisaram cortar gastos com despesas essenciais (REDE PENSSAN, 2021, p. 32).

Também foi analisado o acesso às políticas públicas destinadas aos mais vulnerabilizados socialmente, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada –

³⁷ Os dados extraídos dessas pesquisas já foram analisados no item 3 da dissertação, nas tabelas 1 e 2.

BPC e o auxílio emergencial, sendo este último verificado de acordo com o número de parcelas recebidas:

Tabela 3 – Distribuição de programas sociais acessados pelo responsável pelo domicílio					
Programa	Brasil (%)	Centro-Oeste (%)	Nordeste (%)	Norte (%)	Sudeste/Sul (%)
Bolsa Família					
Sim	21,3	20	33,4	31,5	14,8
Não	78,1	77,8	65,2	67,8	85,2
Tentou, mas não conseguiu	0,5	2,2	1,2	0,8	-
Benefício de Prestação Continuada - BPC					
Sim	4,2	2,5	7,4	2,7	3,1
Não	93,8	95	90,4	92,7	95,2
Tentou, mas não conseguiu	0,6	0,6	0,2	0,6	0,8
Fonte: Rede PENSSAN, 2021.					

Tabela 4 – Recebimento de parcelas do Auxílio emergencial*					
	Brasil (%)	Centro-Oeste (%)	Nordeste (%)	Norte (%)	Sudeste/Sul (%)
Morador solicitou o auxílio emergencial					
Sim	50,8	49,1	57	56,1	47,6
Não	40	37,5	32	27,6	45,5
Número de parcelas recebidas até dezembro de 2020					
1 a 4 vezes	24,3	26,3	19,7	19,5	27,3
5 a 6 vezes	43,9	34,6	44,9	37,1	45,6
7 a 9 vezes	22,5	27,4	29,2	35,3	16,3
*Valores de proporções expandidas e que não somam 100% pois algumas respostas apresentam dados sem informações (não sabe/não soube responder)					
Fonte: Rede PENSSAN, 2021.					

Segundo Ana Maria Segall (2021), coordenadora do grupo de trabalho que conduziu o inquérito, programas como o Bolsa Família e o BPC cobriam uma importante parcela da população, mas que não tiveram seus valores reajustados. A estagnação dos valores e o bloqueio do Cadastro Único para novas inclusões – o que certamente aconteceria frente ao aumento do desemprego – resultou em um contingente de pessoas gravemente vulnerabilizadas. O auxílio emergencial veio para atenuar essa situação, incluindo os pequenos empresários e os trabalhadores autônomos que perderam renda. Apesar da importância do auxílio, que como o nome antecipa é emergencial, é necessário que se execute políticas menos precárias, como a garantia de uma renda básica.

O Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982, de 2020. O Congresso Nacional aprovou, inicialmente, o pagamento de seiscentos reais, por três meses³⁸. O público-alvo do Auxílio Emergencial foi o de “Trabalhadores Informais”, termo utilizado no anúncio oficial. Foram incluídos como público-alvo os microempreendedores individuais e o contribuinte individual da Previdência Social. Além disso, foram adotados critérios excludentes, “como idade, renda, ter emprego formal ativo, ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o PBF [Programa Bolsa Família]” (CARDOSO, 2020, p. 1055).

Diante da insuficiência dos valores repassados pelo Auxílio Emergencial do governo federal, além dos cortes de benefícios e da grande quantidade de negativas, alguns estados e municípios criaram auxílios próprios, para atender a população em situação de vulnerabilidade, incluindo também as pequenas empresas.

Considerando o contexto de uma sociedade monetizada, marcada pela lógica do valor que envolve produção e reprodução, quem não tem renda se aproxima da morte e da brutalidade cotidianamente causada pela pobreza. A partir desta observação, Ivanete Boschetti e Elaine Behring (2021, p. 78-79) afirmam que

Os programas assistenciais de “transferência de renda” são estratégias político econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das “classes perigosas”. No entanto, para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de “transferência de renda”, “renda básica” ou “renda mínima” são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva. A bárbara condição de mais de 100 milhões de homens e mulheres se tornou explosiva na pandemia. Se a “transferência de renda” é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora.

Cabe destacar que a pesquisa foi realizada no período em que o auxílio emergencial, antes de seiscentos reais, já havia sido reduzido. Ana Maria Segall (2021) afirma que se a pesquisa tivesse sido realizada no período em que o auxílio estava com o valor maior, certamente a insegurança alimentar não teria aumentado.

³⁸ Em junho de 2020, o Governo Federal prorrogou o pagamento do auxílio em mais duas parcelas. Em setembro, nova prorrogação ocorreu até dezembro, mas reduzido a R\$300. Nos três primeiros meses de 2021, nenhum auxílio foi pago às famílias em situação de vulnerabilidade. Em abril de 2021, o benefício voltou a ser pago, mas com valor reduzido, variando de R\$ 150 a R\$ 375.

A insegurança alimentar está diretamente associada ao empobrecimento da população. O negacionismo³⁹ que norteou as decisões do Governo Federal, associado ao falso conflito entre pandemia e economia, minimizou a necessidade de medidas enérgicas de contenção do vírus, recomendando medicamentos e terapias sem eficácia comprovada e apostando na imunidade de rebanho, o que resultou no desestímulo da população em geral em prosseguir com as medidas de isolamento (ALPINO et al., 2020).

A falta de um plano estratégico unificado de combate à pandemia, afirmam Paula e Zimmermann (2021, p. 58), levou a sociedade a se orientar por uma agenda pautada por governos estaduais e municipais, cujas decisões oscilam entre o medo do colapso hospitalar e a preservação de empregos e da economia. Em tais condições, a população em geral foi mais exposta ao risco de infecção, ao mesmo tempo em que foi negado o suporte de renda adequado.

Por fim, apurou-se que do total de 211,7 milhões de pessoas, 116,8 milhões conviviam com algum grau de IA - insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Destes, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades nutricionais, o que se enquadraria na insegurança alimentar de moderada a grave. O dado mais alarmante, sem dúvidas, é do grupo que convive com a fome todos os dias, totalizando 19 milhões de brasileiros (REDE PENSSAN, 2021, p. 35).

Tabela 5 - Distribuição total de moradores, segundo o nível de Segurança/Insegurança Alimentar (IA) no país, grandes regiões e localização dos domicílios (urbanos e rurais) - 2020					
	Total	Segurança Alimentar	IA leve	IA moderada	IA grave
Brasil	211.752.656	94.910.100	73.423.348	24.284.652	19.134.556
Grandes Regiões					
	Total	Segurança Alimentar	IA leve	IA moderada	IA grave
Norte	15.784.923	5.821.979	4.893.907	2.219.719	2.849.319
Nordeste	55.830.694	15.708.938	22.944.801	9.491.974	7.684.981
Centro-Oeste	16.512.384	7.716.552	5.715.511	1.934.023	1.146.298
Sudeste/Sul	123.624.655	65.662.631	39.869.129	10.638.937	7.453.958
Zona Residencial					
	Total	Segurança Alimentar	IA leve	IA moderada	IA grave
Urbana	181.242.978	82.709.666	63.347.618	19.725.548	15.460.147
Rural	30.509.678	12.200.434	10.075.730	4.559.105	3.674.409
Fonte: Rede PENSSAN, 2021.					

³⁹ “Em termos epistemológicos, o social repete o biológico: o vírus existe enquanto pode se espalhar, caso contrário, enfrentará um esgotamento natural. O isolamento bem-sucedido depende da responsabilidade social de todos os cidadãos, que se isolem e respeitem o princípio ético de que uma população é tão saudável quanto o seu elo mais frágil (PETERS, 2020)” – Tradução livre

Os números refletem mais do que mera privação de alimentos em quantidade suficiente, de forma temporária e imprevisível, em decorrência da crise sanitária. Os dados apurados confirmam uma tendência já em curso, iniciada com o enfraquecimento de políticas públicas de segurança alimentar nos últimos anos, corroborada pelas pesquisas anteriores (IBGE, 2013; 2019).

Na região Norte, por exemplo, em 2013, 36,1% dos domicílios possuíam algum grau de insegurança alimentar (IBGE, 2013). Entre 2017 e 2018, esse percentual disparou para 57% dos domicílios (IBGE, 2019). Atualmente, a região possui em torno de 63% de domicílios em situação de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2021). A crescente histórica nos números de domicílios vulnerabilizados pela insegurança alimentar não está vinculada apenas à pandemia de Covid-19, mas a decisões políticas de desmantelamento de mecanismos de proteção social (PAULA; ZIMMERMANN, 2021, p. 59).

De acordo com Ana Segall (2021), algumas questões relativas ao acesso ao alimento podem ser consideradas crônicas ou sazonais, como a época de muita chuva ou seca. Nestes casos, as famílias têm uma capacidade de manejar a insuficiência de recursos. Quando o recurso que a família tem não é um limitante para a alimentação, ela está em situação de segurança alimentar. Uma família com alta renda, gasta em média 20% em alimentação, as famílias mais pobres tem esse percentual aumentado e a capacidade de manejo diminuído.

Quando o recurso reduz, as famílias retiram frutas e verduras da alimentação. Segall (2021) aponta que a retirada desses alimentos da dieta resulta em perda nutricional. Esta fase já pode ser considerada como insegurança alimentar leve, caracterizada pela queda de recursos que impacta a alimentação presente e preocupa as famílias, que não sabem se terão alimentos no futuro. A medida que o manejo reduz, o percentual da renda destinado à alimentação aumenta e o acesso a determinados alimentos piora, progressivamente as famílias vão adentrando em graus mais graves de insegurança alimentar.

O inquérito observou que a alta vulnerabilidade à insegurança alimentar guarda relação com os baixos rendimentos, estreitamente ligados às condições de trabalho e ao desemprego. Quando comparada a situação de trabalho formal da pessoa de referência dos domicílios, a insegurança alimentar grave foi quatro vezes maior entre aqueles com trabalho informal e seis vezes superior quando a pessoa de referência estava desempregada (REDE PENSSAN, 2021, p. 41).

Outras condições também podem afetar a situação de insegurança alimentar. Nos domicílios nos quais a pessoa de referência é uma mulher, o percentual de segurança alimentar

é de 35,9%, contra 52,5% nos domicílios cujo referencial é um homem. Quando a pessoa de referência do domicílio é branca, a insegurança alimentar grave e moderada alcança 16,4%, inferior ao percentual encontrado nos domicílios liderados por pessoas autodeclaradas pretas e pardas, o que totalizou 24,4% (REDE PENSSAN, 2021, p. 42).

Assim, a fome e pobreza não devem ser interpretados como eventos espontâneos incontornáveis, mas como resultado de opções políticas. Paula e Zimmermann (2021, p. 58) reforçam a negligência e inobservância dos objetivos fundamentais da República, preconizados pela Constituição de 1988, visando a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

5.3. Políticas Públicas afetadas pela pandemia

Com a pandemia de Covid-19, a questão da insegurança alimentar volta ao centro das discussões também no que se refere à execução de políticas públicas já existentes. Os pequenos produtores rurais, a principal origem dos alimentos que guarnecem a mesa do brasileiro, viabilizavam o escoamento da sua produção por meio de políticas públicas como o PNAE e PAA e por meio da venda direta em feiras livres e mercados. Com a pandemia, muitos municípios estabeleceram medidas de isolamento que resultaram no fechamento desses mercados (FUTEMMA et al., 2021).

As medidas de isolamento social e a suspensão das aulas presenciais por todo o Brasil contribuiu para que parcela significativa das crianças em idade escolar, sobretudo aquelas matriculadas na rede pública de ensino e que encontravam nas refeições oferecidas pela escola a principal fonte de alimentação do dia, tivessem seu direito à alimentação prejudicado.

A partir do dia 23 de março de 2020, as aulas nas redes municipais, estaduais e federais de ensino foram suspensas, o que era uma medida previsível e já implementada por outros países que já enfrentavam a Covid-19. Ocorre que apesar da previsibilidade das suspensões, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE não tinha qualquer orientação sobre como proceder com a alimentação escolar (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020, p. 1138).

Tendo em vista esses aspectos, o FNDE editou a Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020, dispondo sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia. O texto estabelece que durante o período de suspensão de aulas em decorrência da pandemia, fica autorizada, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito no PNAE às famílias dos estudantes da educação básica.

Os alimentos adquiridos em processos licitatórios ou nas chamadas públicas da agricultura familiar poderiam ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local. A Resolução autorizou, no entanto, a negociação com os fornecedores vencedores de licitações ou das chamadas públicas da agricultura familiar para o adiamento da entrega dos gêneros alimentícios perecíveis para o reinício das aulas.

Em pesquisa realizada por Elizabeth Nappi Correa et al (2020), em maio de 2020, ápice da primeira onda da pandemia, das 27 unidades federativas (26 estado e Distrito Federal), 55% distribuíram kits de alimentos, perecíveis e não perecíveis, 26% entregaram cartões/vouchers de alimentação e 19% forneceram kits de alimentação e cartões. Quanto à abrangência, 37% atenderam todos os alunos, 30% levaram em consideração alunos de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, 26% atendeu alunos de famílias inscritas no Cadastro Único e 7% adotaram critérios mistos.

Cumprido salientar, que com o retorno gradual das aulas, em formato presencial ou híbrido, alguns municípios cortaram o fornecimento dos cartões para alimentação, sob a justificativa do retorno presencial. Apesar das atividades retornarem presencialmente, importante esclarecer que, até o momento, o retorno não foi integral, de modo que não são todos os alunos que conseguem ir à escola e as aulas presenciais não são diárias.

Com as mudanças estruturais ocorridas no PNAE em razão da pandemia de Covid-19, ocorreu a descontinuidade do princípio da universalidade do Programa, ocasionado o descumprimento do direito à alimentação escolar saudável para grande parcela da população beneficiária do PNAE (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020, p. 1138). A desestruturação do Programa, salienta-se, atende a uma agenda que se inicia com o desmantelamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar da orientação para priorizar a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, esses produtores foram fortemente afetados pela lentidão das iniciativas de gestão em relação a compra e distribuição de alimentos. A possibilidade de negociar o adiamento da entrega dos produtos para a retomada das aulas presenciais também interferiu diretamente no escoamento da produção.

Da análise dos dados coletados, também constatou-se que o critério da universalização do PNAE também foi infringido pela distribuição dos kits de alimentos apenas para beneficiários do Programa Bolsa Família. Cabe ressaltar a burocracia para a inclusão de novos beneficiários que perderam o emprego/renda durante a pandemia e são lançados à condição de

insegurança alimentar irremediável, haja vista a impossibilidade de ingresso imediato nos programas e políticas existentes (CORREA et al.,2020).

Com o retorno gradual das atividades presenciais nas escolas e considerando que muitos dos beneficiários agravaram ou ingressaram em situação de insegurança alimentar, fica evidenciada a necessidade de atuação do Poder Público no restabelecimento da alimentação escolar. Além disso, também é necessário apurar, dentre os alunos matriculados e de acordo com cada entidade executora, em qual grau de insegurança alimentar estão essas crianças.

Outras medidas podem ser executadas, através do PNAE, para remediar o alarmante quadro de insegurança alimentar, como o aumento do valor per capita repassado aos municípios, atendimento e alimentação dos escolares durante as férias e recesso escolar e a manutenção da equidade do PNAE com adequação dos valores para municípios com IDH baixo ou muito baixo (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020, p. 1141-1142).

Na contramão dos esforços pelo fortalecimento do PNAE, foi proposto o Projeto de Lei nº 3292 de 2020, que abre precedentes perigosos para o enfraquecimento da agricultura familiar e fortalecimento dos interesses da indústria alimentícia. De acordo com o projeto, torna-se obrigatória a reserva de 40% dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE, objetivando a aquisição de leite fluido ou em pó.

Ocorre que o próprio FNDE (2020), em resposta ao Ofício encaminhado pela Assessoria para Assuntos Parlamentares do Ministério da Educação, posicionou-se contrário ao Projeto de Lei. Isto porque a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 já preveem a reserva de 30% dos recursos para a Agricultura Familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, bem como os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, o que possibilita a compra, inclusive, de leite fluido e em pó. Além disso, a Resolução em comento já reserva o mínimo de 75% para a aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados e o leite fluido ou em pó se enquadram nesses alimentos.

Além disso, o PL 3292/2020 pretende retirar da lei a prioridade para o fornecimento de produtos de comunidades indígenas e quilombolas. Segundo a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (UNICOPAS, 2021), os povos indígenas e as comunidades quilombolas já foram fortemente afetados pela pandemia, de modo que a aprovação de um projeto de lei desses significaria o enfraquecimento ainda mais da capacidade de produção desses grupos.

Seguindo os acontecimentos que concretizam a desmobilização do CONSEA e da PNSAN, os impactos também foram sentidos no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. No ano de 2020, em especial, o Brasil, que já vivia em um quadro de insegurança alimentar e nutricional, vê a situação agravada pela nova dinâmica imposta pela pandemia de Covid-19.

Dada a condição de insegurança alimentar e nutricional, potencializada pela pandemia, vislumbra-se a importância do PAA em âmbito econômico e social: por um lado se escoam os produtos da agricultura familiar, por outro combate a fome e a miséria das famílias em vulnerabilidade. Para se garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias, é primordial a retomada das compras do programa (SAMBUICHI et al, 2020, p. 1089). Estimulando os circuitos curtos de comercialização, há o escoamento da produção, a dinamização da economia e o abastecimento de alimentos para os equipamentos socioassistenciais.

A plena operacionalização da agricultura familiar se encontra fragilizada pela pendência na aprovação do Projeto de Lei nº 823 de 2021 (BRASIL, 2021), que retoma os pontos vetados pelo Poder Executivo no Projeto de Lei 735 de 2020 (BRASIL, 2020), aprovado no mesmo ano e que versa sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia de Covid-19. O projeto prevê, dentre outras medidas, a transferência direta de R\$ 2.500,00 a R\$ 3.000,00 por unidade produtiva familiar, cujos moradores estejam em situação pobreza ou extrema pobreza.

A edição da medida provisória nº 957/2020, destinando 500 milhões ao PAA, apesar de publicada, não resultou em efeitos imediatos. A liberação dos valores só foi realizada após forte pressão de 774 organizações da sociedade civil que pediram pelo fortalecimento do Programa (SANTOS et al., 2021, p. 11). O PAA é um importante aliado para a promoção da segurança alimentar durante a pandemia, mas os progressivos cortes orçamentários sofridos pelo programa na última década inviabilizam a estratégia.

5.4. A participação da sociedade civil durante a pandemia

No Brasil, diversas ações coletivas e parcerias emergiram por meio de redes, cooperativas, associações e fóruns, formando coletivos urbanos e rurais, locais ou nacionais, voltados para as questões sociais e ambientais. Na pandemia de Covid-19, diante da ausência e/ou morosidade dos governos em prover respostas às crises decorrentes da pandemia, essas ações coletivas apresentaram-se como uma rede de proteção aos mais vulneráveis (FUTEMMA et al., 2021, p. 14).

Apesar do desmonte do CONSEA, principal meio de articulação com a sociedade civil, sua ausência institucionalizada não impediu a articulação da sociedade, que instada a atuar na defesa da segurança alimentar, uniu-se para a proposição de medidas voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Destaca-se, nesse sentido, a atuação da comissão organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Juntos, colaboraram com a produção de documentos salientando as prioridades para o enfrentamento da insegurança alimentar nesse contexto (SOUZA et al., 2021, p. 5).

O relatório subscrito pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e outras entidades sintetiza o cenário brasileiro durante a pandemia nos seguintes termos:

A pandemia do coronavírus joga luz sobre as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero e as condições precárias de vida a que estão submetidas parcelas imensas da população brasileira - em especial a população negra, mulheres, crianças e idosos, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, trabalhadores/as informais, pessoa com deficiência - e escancara seu potencial catastrófico junto a estes grupos. Ao desvelar essa situação, a pandemia revela também, a urgência de saídas que coloquem a vida e a dignidade humana no centro das decisões e políticas públicas, enquanto uma abordagem de direitos humanos. No caso do DHAA, significa garantir que todas as pessoas, com prioridade àquelas que encontram-se com maior dificuldade de garantir esse direito a si e a sua família, tenham acesso físico ou econômico a alimentos adequados e saudáveis. Esses alimentos precisam estar disponíveis, de forma estável e permanente, até que essas pessoas sejam capazes de os assegurar por si mesmas (o que envolve o fortalecimento de políticas estruturantes). A dignidade humana é um imperativo ético que se torna ainda mais evidente em momentos de extrema fragilidade, como o que vivenciamos, e talvez seja nesses momentos que temos a oportunidade de fazê-lo valer de forma permanente e de rever princípios e valores que têm caracterizado a sociedade brasileira como uma das mais desiguais do mundo (FBSSAN, 2020, p. 3).

As medidas propostas pelas organizações da sociedade civil incluem a revogação imediata da Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos sociais por 20 anos, a recomposição imediata do financiamento de saúde, a criação de Comitês Estaduais e Municipais de Emergência para o Combate à Fome (Conseas e Caisans), a interrupção de todos os despejos e reintegração de posse, adequação das estratégias de continuidade do PNAE, expansão de programas de transferência de renda, ampliação e adequação da distribuição de alimentos pelos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (restaurantes populares, banco de alimentos, cozinhas comunitárias), garantia de políticas de emergência para a agricultura familiar e pescadores/as artesanais, retomada imediata do Programa de Cisternas no Semiárido e a garantia de políticas de proteção e defesa do direito à alimentação e à saúde de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, população negra e afro-brasileira. (FBSSAN, 2020).

Dezenas de organizações se mobilizaram para tentar atender as demandas mais urgentes por alimentos. Algumas se destacam:

A Central Única das Favelas (CUFA, 2021), pelo braço Mães da Favela, mobilizou um fundo solidário, que até 29 de junho de 2021 tinha arrecadado R\$ 296.190.120,00. Em 2020, o total mobilizado foi de R\$ 187.596.960,00. Esse valor é distribuído em forma de cestas físicas, com valor médio de R\$100,00 ou cestas digitais, com os Vales Mães no valor de R\$100,00. O projeto organizado pela CUFA atendeu 2.415.925 de famílias em cinco mil favelas, distribuídas em todo o Brasil. Os estados que receberam a maior parcela de doações foram São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Ceará.

O Programa Mesa Brasil do Sesc (PMBS), através da arrecadação de alimentos e repasse a instituições que realizam a distribuição, promoveu ação emergencial para apoio às famílias vulnerabilizadas durante a pandemia. Entre os meses de janeiro de dezembro de 2020, o PMBS computou uma média mensal de 3,07 milhões de pessoas atendidas, 50,6 milhões de quilos de alimentos distribuídos, seis mil entidades assistidas e a realização de três mil ações educativas (SESC, 2021).

A Ação da Cidadania, fundada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, em 1993, também prestou assistência emergencial às famílias em condição de insegurança alimentar, com a campanha chamada Ação Contra o Corona. De acordo com o Relatório Anual, no ano de 2020, mais de quatro milhões de pessoas foram apoiadas, com a doação de 7.590.242kg de alimentos, produtos de higiene e limpeza e água mineral foram doados (AÇÃO DA CIDADANIA, 2020, p. 15).

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), diante do cenário pandêmico, colocou luzes sobre a situação dos povos indígenas em meio ao isolamento, uma vez que impossibilitados de vender seus produtos artesanais, de adquirir alimentos nas cidades e até mesmo o grande risco relacionado ao deslocamento às cidades para recebimento do Auxílio Emergencial. Aliado à realidade de invasões ao território, esses povos ficaram duplamente vulnerabilizados e encontraram auxílio na Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, que viabilizou a aquisição de materiais de saúde, equipamentos de proteção individual e alimentos. Através do plano Emergência Indígena, foi possível a entrega de mais de 100 toneladas de alimentos (APIB, 2020).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra também entrou na corrente de socorro às famílias com fome. No ano de 2020, o MST realizou a doação de mais de 4 mil toneladas de alimentos da Reforma Agrária, além refeições prontas e máscaras de proteção. Em

2021, as ações prosseguiram e 300 toneladas de alimentos foram doados no primeiro semestre do ano (MARINHO, 2021).

A resposta do poder público em relação à fome na pandemia não ocorre com a devida urgência. Assim, de forma paralela, iniciativas emergenciais para obtenção de alimentos e refeições decorre da solidariedade da própria população, através das organizações da sociedade civil. Cientes da gravidade do cenário presente e do futuro, muitos grupos também tem se organizado de forma propositiva na defesa de programas estratégicos como o PNAE e o PAA, visando a garantia do direito à alimentação adequada em tempos de pandemia (JAIME, 2020).

A pandemia de Covid-19 jogou luzes sobre as desigualdades sociais no Brasil, agravada pela demora/omissão na proposição de medidas e diretrizes nacionais para o enfrentamento da insegurança alimentar. O cenário evidencia a importância do CONSEA e de todas as formas de interlocução entre o Estado e a sociedade, especialmente neste momento crítico, ocasião em que é de imensa importância que a sociedade exerça seu direito de controle social e de participação na elaboração e implementação de políticas e ações para a garantia da segurança alimentar e nutricional (SOUZA et al., 2021, p. 5).

Os projetos com uma proposta agroecológica, como as hortas urbanas, são grandes aliados na geração de renda e garantia de alimento seguro e em quantidade adequada na mesa das populações mais vulnerabilizadas. No município de Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro, a Federação das Associações de Moradores de Niterói, com 115 comunidades vinculadas, desenvolveu em 2020 o projeto de horta comunitária no bairro Barreto – a primeira de uma previsão de 115 hortas. A horta foi idealizada após a reunião de moradores na região, que buscaram atenuar os prejuízos na alimentação oriundos da pandemia de coronavírus (MORAIS, 2020).

Outro exemplo é a Horta Comunitária de Manguinhos, localizada na comunidade de Manguinhos, na zona norte do Rio de Janeiro, que carrega o título de maior horta comunitária da América Latina. Por mês, a comunidade colhe duas toneladas de alimentos, livres de agrotóxicos e garantem o sustento de mais de 800 famílias, que adquirem os alimentos de graça. O município do Rio de Janeiro oferece uma bolsa auxílio para que os trabalhadores se dediquem aos cuidados da horta. Além disso, os alimentos são repartidos entre eles, doados a outros moradores da comunidade e vendidos, sendo repartido o dinheiro da venda (SOUZA, 2021).

A Horta de Manguinhos é parte de um projeto criado pela prefeitura em 2006, o Hortas Cariocas, com o objetivo de estimular a formação de hortas comunitárias em regiões mais pobres e, assim, promover a geração de renda e o acesso a alimentos de qualidade. A Horta

Comunitária de Manguinhos é um caso de sucesso dentre as hortas implementadas (NASCIMENTO, 2018, p. 21).

No bairro Araçatiba, município de Maricá, também na região metropolitana do Rio, foi inaugurada no segundo semestre de 2020 uma praça agroecológica, com mais de dois mil metros quadrados, produzindo hortaliças, verduras e frutas, livres de agrotóxicos, para a população maricaense. A praça possui 36 canteiros, com sistema de irrigação por gotejamento e adotando a rotação de culturas e diversificação de espécies (SOUSA, 2020).

A praça agroecológica de Araçatiba é parte de uma política de segurança alimentar municipal mais ampla, que conta com a Unidade de Produção Agroecológica do Loteamento Manu Manuela e a Fazenda Joaquin Piñero (antiga Fazenda Ibiaci). Em 2017 foi criado o Programa “Maricá Popular Construindo a Soberania Alimentar”, elaborado pelo MST em parceria com a prefeitura, com o objetivo de atender as demandas por alimentos dos equipamentos públicos de Maricá, como a merenda escolar (REIS, 2017).

O município de Maricá também promove a Capacitação em Agroecologia na modalidade de Ensino à Distância (EaD). As aulas iniciaram em dezembro de 2020 e os alunos são apresentados aos princípios da agricultura camponesa, povos e comunidades tradicionais, sementes e mudas. Os moradores de Maricá organizaram a primeira Rede Agroecológica do município, “um espaço de troca auto organizado sobre produção de alimentos, a partir do contato estabelecido durante o curso e a demanda de compartilhar insumos agrícolas” (ALVES, 2021).

As experiências das hortas comunitárias demonstram que é possível a existência de cultivos em áreas urbanas e, mais do que isso, uma alternativa para o enfrentamento ao cenário de insegurança alimentar e geração de renda para as famílias mais pobres. A partir de uma proposta agroecológica – ou pelo menos próxima a isto – as comunidades conseguem de forma mais imediata garantir no prato o alimento saudável e produzido sem agredir o ambiente.

5.5. Insegurança alimentar, necropolítica e alternativas possíveis

O filósofo camaronês Achille Mbembe, em sua obra *Necropolítica* (2016), define a soberania como o direito de matar. A partir da concepção foucaultiana de biopoder, Mbembe argumenta que dentro de um estado de exceção e na relação de inimizade, o direito de matar torna-se a base normativa. Em tais instâncias, o poder, não necessariamente o poder estatal, continuamente se refere e apela à exceção e a uma noção ficcional do inimigo, inclusive trabalhando para produzir semelhantes exceção e inimigo. Considerando a formulação de

Foucault, o biopoder funciona mediante a divisão entre quem deve viver e quem deve morrer. Esse controle pressupõe a distribuição dos seres humanos em grupos e a fissura biológica entre uns e outros, o que se chamou de racismo.

Mbembe afirma que o racismo é acima de tudo uma tecnologia destinada ao exercício do biopoder, do direito soberano de morte. Na economia do biopoder, o racismo teria a função de regular a distribuição de morte e essa lógica permeia todos os Estados modernos, sendo o Estado nazista o exemplo mais consolidado. Sob uma perspectiva histórica, o extermínio nazista contou com os mecanismos técnicos para conduzir pessoas à morte – mecanismos desenvolvidos entre a Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial. As câmaras de gás e os fornos foram o ponto culminante de um longo processo de desumanização e industrialização da morte. Uma vez mecanizada a morte, a execução em série torna-se um procedimento puramente técnico, impessoal e silencioso.

O filósofo afirma que as guerras contemporâneas pertencem a um novo momento e dificilmente podem ser entendidas por meio de teorias anteriores, com as tipologias de guerra “justa” ou “injusta”. Trata-se de uma concatenação de vários poderes: disciplinar, biopolítico e necropolítico. Exemplifica com a Guerra do Golfo e a campanha de Kosovo. No primeiro caso, destacou-se o uso de alta tecnológica bélica. Em Kosovo, a estratégia foi infraestrutural, com a destruição de pontes, rodovias, redes de comunicação, armazéns e instalações de tratamento de água. Assim, o conceito de biopoder de Foucault não é suficiente, segundo Mbembe, para compreender as formas contemporâneas de subjugação da vida ao poder da morte.

Mbembe propõe o conceito de necropoder e sua forma de governabilidade, a necropolítica. A necropolítica é a capacidade de definir quem importa e quem é descartável (Mbembe, 2016) e pode ser caracterizada como a omissão dos governos frente às demandas sociais, como um regime em que ações de extermínio e morte são executadas e legitimadas pelo Estado (SANTOS et al., 2021, p. 11).

Segundo Gabriel Miranda (2020), a necropolítica se apoia sobre pelo menos quatro faces de produção da morte: simbólica, subjetiva, social e biológica. A morte biológica é aquela que se efetiva pela utilização da institucionalidade estatal para repressão física e morte. A morte simbólica ocorre quando o “eu” não se vê no “outro”. A morte subjetiva diz respeito à produção de modos de vida indesejados, como os processos de invisibilização de grupos inteiros. A morte social trata-se justamente da negação de direitos sociais, como é o caso do direito à alimentação.

Seixas e Xavier (2020, p. 5-17) entendem a fome como parte do processo necropolítico da sociedade brasileira, retomando aos estudos de Josué de Castro, que já apontava a questão

da fome como um problema estruturado no histórico das relações de produção no Brasil. A insegurança alimentar no Brasil configura-se como forma de necropolítica ao negar acesso à alimentação adequada, gerando morte social e simbólica, podendo chegar à morte biológica.

Quando questionada se as pessoas morrem de fome no Brasil, Ana Maria Segall afirma que sim, a alimentação inadequada resulta em morte biológica:

Certamente, porque a fome leva a várias situações biológicas como, por exemplo, a alimentação inadequada, do ponto de vista qualitativo, mas, sobretudo, quantitativo. Entre idosos e crianças, leva a uma maior vulnerabilidade orgânica e biológica, as pessoas pegam infecção mais fácil, têm desequilíbrios metabólicos. Já tem estudos mostrando o aumento da mortalidade infantil nesse período grave que estamos vivendo. Então, certamente, leva à morte nessas circunstâncias (SEGALL, 2021).

De acordo com Santos et al (2021), a necropolítica agrava a fome frente à pandemia, ao precarizar o acesso às políticas públicas, promovendo o distanciamento dos trabalhadores dos bens públicos como moradia e alimentação, além dos direitos trabalhistas, expondo faces da necropolítica que aos poucos matam a população de fome ou por privação de acesso às políticas públicas garantidoras da vida.

Diante do cenário que se apresenta, é comum o questionamento acerca da possibilidade de mudanças. Será que o atual quadro de insegurança alimentar, fruto de um conjunto de políticas que levam à morte – e morte por fome – é reversível de alguma forma?

Historicamente, após fatos marcantes que atingem todo um coletivo, o que sucede é a aceleração de processos de mudanças que estavam em curso. Geralmente, os novos padrões que se estabelecem tendem a ser moldados de acordo com a antítese dos padrões antecedentes, como se fosse a negação de tudo o que foi dito anteriormente. O momento atual, ainda pandêmico, e o pós-pandemia podem proporcionar as condições adequadas para se repensar o modo em que o ser humano se relaciona com o ambiente e viabilizar mudanças no estilo de vida e, conseqüentemente, no sistema alimentar hegemônico (DE BARROS et al., 2020, p. 19).

Para Boaventura de Sousa Santos, o momento imediato pós-pandemia não será um período propício para discutir alternativas, isto porque a pobreza e a extrema pobreza apresentam significativo aumento e a expectativa é que os governos recorram à repressão até onde for possível. Segundo o autor,

Só com uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios será possível começar a pensar numa sociedade em que humanidade assuma uma posição mais humilde no planeta que habita. Uma humanidade que se habitue a duas ideias básicas: há muito mais vida no planeta do que a vida humana, já que esta representa apenas 0,01% da vida existente no planeta; a defesa da vida do planeta no seu conjunto é a condição para a continuação da vida da humanidade. De outro modo, se a vida humana continuar a pôr em causa e a destruir todas as outras vidas de que é feito o planeta Terra, é de esperar que essas outras vidas se defendam da agressão causada pela vida humana e o façam por formas cada vez mais letais. Nesse caso, o

futuro desta quarentena será um curto intervalo antes das quarentenas futuras (SANTOS, 2020).

O modo de vida humano precisa ser modificado se a própria humanidade quiser viver. A nova articulação pressupõe uma virada epistemológica, cultural e ideológica que sustente as soluções políticas, econômicas e sociais para a garantia da vida. Santos (2020) afirma que essa mudança tem várias implicações e uma delas é a de criar um novo senso, de que a quarentena provocada pela pandemia na verdade é uma quarentena dentro de outra quarentena. Ou seja, antes das medidas de isolamento social decorrentes da pandemia de Covid-19, a humanidade já vivia em uma quarentena política, cultural e ideológica de um capitalismo fechado sobre si próprio.

Para Ludivine Petetin (2020), a pandemia de Covid-19 oferece uma circunstância singular para se repensar os sistemas agroalimentares. A democracia alimentar (Food democracy) seria um modelo possível de governança alimentar multinível a ser seguido após a pandemia. O momento crítico indica a urgência de se repensar os sistemas alimentares, considerando o grau limitado de segurança alimentar em hipóteses em que esses sistemas são colocados sob pressão. Haveria pouca resiliência ou flexibilidade, sobretudo quando observadas as exigências de uma longa rede de abastecimento.

Um modelo de democracia alimentar ofereceria ao cidadão a oportunidade de participação ativa na construção de um sistema alimentar sustentável, possibilitando alternativas sobre como os alimentos devem ser produzidos e consumidos. A democracia alimentar trata da construção de um sistema alimentar alternativo e que reflete os valores compartilhados que sustentam as sociedades.

O modelo proposto por Petetin (2020, p. 332-333) se firma sobre quatro pilares principais, que também são conceitos tradicionais da democracia. São eles: (i) Informação verdadeira, escolha genuína e produtos alternativos oferecidos aos consumidores; (ii) Abordagem ascendente na tomada de decisões; (iii) Segurança alimentar, agricultura sustentável e meio ambiente, protegendo direitos dos agricultores e trabalhadores agrícolas; e (iv) Restauração da confiança no sistema alimentar, em suas instituições e nos agricultores.

A democracia alimentar fornece uma estrutura descentralizada para os sistemas alimentares, com a oportunidade de redesenhar a cadeia de abastecimento, concentrando-se, em maior medida, na sustentabilidade e na produção local. Sistemas agroalimentares democratizados colocariam em destaque diferentes tipos de práticas agrícolas sustentáveis (PETETIN, 2020, p. 336).

Diante do quadro pandêmico e dos altos índices de insegurança alimentar que assolam o país, Altieri e Nicholls (2020, p. 256), por sua vez, encontram na agroecologia o único caminho agrícola para auxiliar as famílias rurais, ao mesmo tempo em que alimenta as massas urbanas, de forma equitativa e sustentável. A grande questão, ressaltam, é se a crise desdobrada pela pandemia fornecerá o ímpeto necessário para uma mudança no modelo industrial da agricultura. A mudança na agricultura deve ser acompanhada pela mudança de uma economia de mercado para uma economia solidária, dos combustíveis fósseis às energias renováveis, das grandes corporações para as cooperativas.

Para Loureiro e Zarref (2020), a construção histórica dos movimentos sociais camponeses apontam para os alicerces da mudança pós-pandêmica. A partir da Reforma Agrária e da defesa dos territórios, primeiro alicerce, a concentração de terra cederá espaço para a redistribuição massiva dessas terras, o que garantirá a produção de alimentos saudáveis em larga escala.

O segundo alicerce para a retomada de um sistema alimentar sustentável é a Soberania Alimentar e a Agroecologia. Isto porque, para romper com o sistema alimentar hegemônico, ao invés de gerar lucro, os alimentos devem atender aos interesses das massas trabalhadoras. Segundo os autores, “a diversidade de alimentos, o conhecimento tradicional a eles associado e a disponibilidade desses alimentos com beneficiamentos menos agressivos é um dos elementos centrais do fortalecimento do organismo humano de forma coletiva” (LOUREIRO; ZARREF, 2020). Assim, só é possível pensar em Soberania Alimentar através da Agroecologia, tendo em vista a garantia de produção de alimentos saudáveis e adaptados aos hábitos alimentares tradicionais.

O sociólogo chileno Andrés Kogan Valderrama (2020) afirma que é necessário coibir o modelo agroindustrial, que gera impactos socioambientais graves e danos irreparáveis à saúde humana e não humana. Mais do que uma alternativa, a Agroecologia, através do diálogo intercultural e de maneira crítica aos poderes existentes, se apresenta como uma necessidade para o enfrentamento da atual crise civilizacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O longo histórico da construção da ideia de alimentação como direito garante que abordar a temática não é um desafio simples. Comer pode ser a ação mais primitiva conhecida entre os seres vivos. É biológico, é essencial. Nos séculos passados, plantava-se o que se comia e isto era o suficiente. A complexidade do tema, no entanto, reside justamente no fato de a ação primitiva de comer, do alimento enquanto fonte de energia para movimentar um corpo e promover saúde, torna-se mercadoria. A lógica capitalista conseguiu infiltrar no que há de mais essencial: a manutenção da vida. A partir do momento que a vida se torna mercadoria, soa um sinal de alerta. Falar da alimentação enquanto direito e buscar assegurar seu pleno exercício também é falar em garantir o direito à vida.

O estudo realizado ao longo dos capítulos, ciente de que o objeto não foi esgotado, torna possível responder a alguns questionamentos que inicialmente se colocavam como problema de pesquisa e formular tantos outros. De início, verifica-se a insustentabilidade do atual modelo agroindustrial. As consequências são diversas, de ordem social a ambiental e, sobretudo, no que tange à não garantia de uma alimentação limpa, livre de agrotóxicos, acessível e em quantidade suficiente para nutrir um ser humano.

Como abordado ao longo do capítulo 3, não são as monoculturas de exportação que colocam comida na mesa dos brasileiros. Esse papel é majoritariamente da agricultura familiar. Aqui, já é possível chegar a uma primeira conclusão: se o agronegócio não alimenta o país, mas a agricultura familiar sim, os esforços para a garantia de acesso ao alimento em quantidade e qualidade adequadas devem necessariamente passar pelo fortalecimento da agricultura familiar e a consequente proteção do agricultor e das práticas agroecológicas.

As perguntas realizadas no início da pesquisa apontavam, sobretudo, para a participação de diversos sujeitos na construção de um processo de luta pela garantia da alimentação adequada. Ao longo do capítulo 4, foram elencados diversos atores e suas respectivas contribuições para a questão da segurança alimentar e nutricional. Diante do questionamento inicial, se é possível pensar o direito à alimentação mesmo com a desmobilização de estruturas como o CONSEA, o desenvolvimento do estudo e pesquisa mostrou que é possível sim – sem anular, é claro, a importância do órgão - considerando a existência de um movimento reivindicatório anterior à constituição do Conselho. O CONSEA, na verdade, é criado como resultado de uma luta que demandava certo grau de institucionalização, organização e diálogo entre a sociedade civil e o poder público.

A estrutura é desmobilizada, mas as suas bases, não. O processo de desmobilização é demonstrado ao longo do capítulo 3. No entanto, importantes atores coletivos, como a Ação da Cidadania e o MST, que antecedem a criação do Conselho, permanecem mobilizados e o atual quadro pandêmico demonstra que, mesmo com as adversidades e a crescente onda de descrédito imputado ilegitimamente, esses movimentos estão tomando a frente de medidas emergências para a mitigação da fome. Novos atores também ganham força diante da emergência sanitária e nutricional, como a CUFA, que amplia seu repertório de lutas e incorpora o cuidado com a segurança alimentar.

O que não se pode perder de vista é a ação deficitária do Estado na elaboração e execução de políticas alimentares, fiscalização e regulamentação da atividade agroindustrial, da proteção ao trabalhador e do fortalecimento da agricultura sustentável. Com os atuais índices de insegurança alimentar, é notória a necessidade de retomar todas as formas de interlocução entre o Estado e a sociedade, ressaltada a imensa importância da participação e do controle social.

Quando se questionou no início da pesquisa se as práticas agroecológicas representam um caminho viável e suficiente para a promoção da soberania e segurança alimentar, a resposta já está atrelada a pergunta: é possível falar em práticas agroecológicas sem desconsiderar o conceito de soberania alimentar, a autossuficiência e a autodeterminação. Como sintetizado por Galeano (2019), a autodeterminação começa pela boca. A gravíssima condição de insegurança alimentar que assombra o Brasil no ano de 2021 e a própria ocorrência de uma pandemia ilustram bem o poder destrutivo de uma agricultura e pecuária concentradoras de terra, de renda e dependentes de insumos químicos.

Não é fácil afirmar, categoricamente, que um setor inteiro deve ser extirpado do mapa, de imediato, devido as consequências danosas que a sua atividade exerce sobre o ambiente e sobre os meios de vida em geral (vegetal, animal e humana). No campo das ideias é possível, mas diante da realidade prática, não. A economia brasileira está atualmente posicionada sobre o mercado global de *commodities*, pautada no capital especulativo e potencializador das desigualdades sociais que afligem todo o país, do Oiapoque ao Chuí. A perpetuação desse modelo devastador significa também a perpetuação das desigualdades.

A concentração fundiária é um dos fatores que possibilita a continuidade dessas atividades danosas. É mister o resgate dessas áreas, sobretudo das terras improdutivas e lançadas à especulação, com objetivos plurais: o fim dos desflorestamentos para abertura de pastos e a conseqüente proteção da fauna, flora e do solo, a realização de uma reforma agrária

popular e a ampliação de sistemas alimentares sustentáveis – como aqueles pautados em práticas agroecológicas – para, assim, alcançar a soberania alimentar.

Sob o ponto de vista jurídico, observou-se que boa parte da construção normativa voltada para a promoção da alimentação é anterior a própria garantia expressa no texto constitucional. O que muda com inserção da alimentação no rol de direitos sociais é a ampliação do grau de proteção aos grupos mais vulnerabilizados e também no controle de constitucionalidade, impossibilitando, por exemplo, a edição de lei infraconstitucional que viole frontalmente o direito à alimentação.

Pensar que o direito, ao regular as relações sociais, também pudesse regular a garantia da alimentação de forma satisfatória, seria incorrer em erro. Falar de soberania e segurança alimentar com a sobriedade que o tema carrega, é considerar a sua multidisciplinariedade, ressaltando a importância da intersetorialidade e da abordagem multifacetada que se impõe. Esses aspectos só reforçam a necessidade da existência de um Conselho de Segurança Alimentar – ou qualquer outro nome que seja dado – forte, independente e desembaraçado de questões partidárias ou governamentais.

As soluções apontadas ao longo do capítulo 5 podem ser consideradas no tratamento da crise alimentar a curto, médio e longo prazo. A continuidade de um auxílio, aos moldes do Auxílio Emergencial, em valor compatível com a cesta básica, é um ponto relevante a se pensar a curto prazo, mesmo que a princípio possa parecer a continuidade de uma política assistencialista e paternalista que, como visto, não garante plena autonomia dos beneficiários. Também é um caminho possível retomar o debate e projetar, a médio e longo prazo, a implementação de uma renda básica.

A pesquisa também abre margem para a revisão de políticas passadas voltadas à segurança alimentar, como o Programa Fome Zero, articulado sobre eixos já abandonados, de modo que seja possível a ampliação do acesso aos alimentos, a geração de renda, o controle social e o fortalecimento da agricultura familiar, este último diretamente ligado à necessidade da Reforma Agrária. Neste contexto, o planejamento de uma transição agroecológica aponta como importante peça de reestruturação do país no pós-pandemia.

A atual conjuntura sanitária, econômica e política do Brasil, instável e nebulosa, prejudica vislumbrar saídas com exatidão. Até o fechamento deste texto, 570 mil pessoas morreram no Brasil em decorrência da Covid-19. O aprofundamento das desigualdades sociais e o alarmante número de pessoas em condição de insegurança alimentar, mais de 116 milhões, demandam medidas urgentes, mas também a estruturação de um projeto a médio e longo prazo

que garanta um grau mínimo de segurança alimentar em condições de normalidade sanitária ou na excepcionalidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Avanços recentes e ameaças à segurança alimentar mundial. In: SEMINÁRIO NACIONAL MESA BRASIL SESC. **Segurança alimentar e nutricional: desafios e estratégias**. Rio de Janeiro: Serviço Social do Comércio, 2010.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária – **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária** – vol. 28 nº 1,2 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999. Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtisa/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>. Acesso em 30/01/21.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998.
- ABRASCO. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Carneiro, Fernando Ferreira (Org.). Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- ACÇÃO DA CIDADANIA. **Relatório de prestação de contas 2020**. Disponível em <https://www.acaodacidadania.org.br/documentos-and-prestacao-de-conta>. Acesso em 18/07/21.
- AFFORNALLI, Marcos Vinicius. Neoliberalismo, Terceiro Setor e Direitos Sociais: Precarização e Perspectivas. **Revista Direito à Sustentabilidade**, v. 1, p. 32-51, 2015.
- AGARWAL, Bina. El género y el debate medioambiental: lecciones desde India. In: **El ambientallsmo feminista** / Vázquez García y Velázquez Gutiérrez. 1998.
- AHMED, Faheem et al. Why inequality could spread COVID-19. **The Lancet Public Health**, v. 5, n. 5, p. e240, 2020.
- ALIER, Juan Martinez. O ecologismo dos pobres. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, v. 1, dec. 1997. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/17910>>. Acesso em 20/03/2021.
- ALMEIDA, Jalcione. **A modernização da agricultura**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- ALMEIDA, J., LOPES ASSAD, M.L. **Agricultura e sustentabilidade: contexto, desafios e cenários**. Ciência e Ambiente, Santa Maria, v. 29, n.1, 2004.
- ALONSO, Ângela. As Teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, 2009, p.49-86. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em 07/03/21.

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, 2020, v. 36, n. 8. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>. Acesso em 21/07/21.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4.ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALTIERI, Miguel. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista Nera** – Ano 13, nº. 16 – 2010.

ALTIERI, Miguel; NICHOLLS, Clara Inês. Agroecology and the emergence of a post COVID-19 agriculture. **Agriculture and Human Values**, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1007/s10460-020-10043-7>. Acesso em 21/07/21.

ALVES, Janicleide Martins de Moraes. **Memorial das Ligas Camponesas: preservação da memória e promoção do direitos humanos (Dissertação)** - Universidade Federal da Paraíba: 2014.

ALVES, Luiza. Rede Agroecológica incentiva troca de experiências em Maricá (RJ). **Cooperar**, 2021. Disponível em <https://cooperar.org.br/2021/01/08/curso-de-agroecologia-da-cooperar-em-marica-rj-incentiva-a-criacao-de-rede-agroecologica-no-municipio/>. Acesso em 02/08/21.

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; RIBEIRO, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349x>. Acesso em 21/07/21.

ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. **Como acessar a modalidade “Sementes” do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?** Articulação dos movimentos sociais e organizações agroecológicas para incidência no PAA Sementes. 2020. Disponível em https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2020/09/PAA_Sementes-GtBioANA.pdf. Acesso em 30/06/21.

APIB. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. **Nossa luta é pela vida: covid-19 e os povos indígenas. O enfrentamento das violências durante a pandemia**. Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena – Novembro, 2020.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 7, p. 319-326, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>. Acesso em 27/07/20.

ASOKAN, G. V. One Health and Zoonoses: The Evolution of One Health and Incorporation of Zoonoses. **Central Asian Journal of Global Health**, v. 4, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.5195/cajgh.2015.139>>. Acesso em: 22/07/21.

ASSIS, Gleyson. **Os movimentos sociais do campo e seus grandes líderes de 1945 a 1964**. In: XXIV Simpósio Nacional de História, São Leopoldo, 2007.

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues de; PRIORE, Silvia Eloíza e FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciencia & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 617-626, 2017.

AUED. Bernadete Wrublevski. **A vitória dos vencidos: (Partido Comunista Brasileiro - PCB - e ligas camponesas, 1955-64)**. (Dissertação) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades. 1981.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil** / Pedro Curvello Saavedra Avzaradel. Imprensa: Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016.

BARTHOLO, Letícia. Bolsa Família e autonomia feminina: O que nos dizem os estudos qualitativos? **Policy Research Brief**, n. 57, 2016. Disponível em <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/50>. Acesso em 20/03/21.

BATISTA, Amanda et. al. Nota Técnica 11 – 27/05/2020. “Análise socioeconômica da taxa de letalidade da COVID19 no Brasil”. In: PUC RIO - **Núcleo de Operações, Inteligência em Saúde (NOIS)**, Rio de Janeiro, 27/05/2020. Disponível em: <https://www.sites.google.com/view/nois-pucrio>. Acesso: 22/07/21.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. Vol. 1, N. 2, jul., 2014, p. 184-198. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/18/17>>.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 8, n. 2, p. 133-154, jul./dez. 2007. Disponível em <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1897>. Acesso em 28/06/21

BERNARDO, Glauco. **O Terceiro Setor como Garantia e Efetividade dos Direitos Fundamentais** / Glauco Bernardo – Osasco: Centro Universitário UNIFIEO. 2011

BESTER, Gisela Maria. BOLSON, Simone Hegele. **Análises eficazes sob a égide normativa dos princípios da soberania nacional, da segurança alimentar e nutricional e da segurança hídrica** / Gisela Maria Bester, Simone Hegele Bolson. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3292 de 2020. **Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a**

forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na forma que discrimina e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255149>. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 823 de 2021. **Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências.** Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2273510>. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995. **Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Decreto nº 4.582 de 30 de janeiro de 2003. **Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. **Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012. **Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei Delegada nº 04 de 26 de setembro de 1962. **Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei Delegada nº 06 de 26 de setembro de 1962. **Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl06.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei Delegada nº 07 de 26 de setembro de 1962. **Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl07.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994. **Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18913.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 10.969 de 02 de julho de 2003. **Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016. **Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Disponível

em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 13.810 de 08 de março de 2019. **Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13810.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Lei nº 13.982 de 02 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 2 de 9 de abril de 2020. **Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública.** Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>. Acesso em 11/08/21.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica – 2. ed. rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica – 1. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Programa Criança Feliz. A intersetorialidade na visita domiciliar, 2017. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf. Acesso em 21/01/2021

BOJANIC, Alan Jorge; FRANÇA, Caio Galvão de; MARQUES, Vicente Penteadado Meirelles de Azevedo; e DEL GROSSI, Mauro Eduardo. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras**. FAO: Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ai5335o.pdf>.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia** / Larissa Mies Bombardi. - São Paulo: FFLCH - USP, 2017.

BOMBARDI, Larissa Mies. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. **Boletim dataluta** – Artigo do mês: setembro de 2011. http://docs.fct.unesp.br/nera/artigodomes/9artigodomes_2011.pdf. Acesso 04/06/21.

BOMBARDI, Larissa Mies, 1972 - **Pequeno Ensaio Cartográfico Sobre o Uso de Agrotóxicos no Brasil** / Larissa Mies Bombardi. - São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária - USP. Blurb, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**. 2021, n. 140, pp. 66-83. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0101-6628.238>. Acesso em 24/07/21.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; GRAFF, Laíse. Segurança alimentar e produção agrícola: reflexões sob a ótica da justiça ambiental. **Revista Veredas do Direito**, v. 12, p. 375-400, 2016. Disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/280>. Acesso em 19/08/2020.

BRAVO, Elizabeth. **Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar na América Latina**: aquecendo o debate sobre agrocombustíveis. Editora Expressão Popular: 2007.

BRINKMANN, Sören. Guerra aos envenenadores do povo. Os inícios da regulação de alimentos em São Paulo e no Rio de Janeiro, 1889-1930. **Hist. cienc. Saúde** - Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 313-331, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702017000200313&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15/07/20.

BRITO, Jussara Gomes; COSTA, Elenice Rosa. Titularidade feminina no Programa Bolsa Família: questões de gênero e segurança alimentar. **Tropos**: comunicação, sociedade e cultura, 2015. Disponível em <https://periodicos.ufac.br/index.php/tropos/article/view/185>. Acesso em 20/03/21.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001.

BURITY, Valéria; VALENTE, Flávio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional** - Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BURITY, Valéria, et al. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil** / SANTARELLI, Mariana; – Brasília: FIAN Brasil, 2017.

BURITY, Valeria et al. **Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome**/ SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria et al. - Brasília: FIAN Brasil, 2019.

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. ABRANDH – FAO. Brasília, 2007.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v.9, n.17, jun. 2009. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 06/07/21.

CAMPOS, Jussara Maysa et al. Gênero, segurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade: o Programa das Mulheres Mil em foco. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.25, n.4, p.1529-1538, Abril, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020000401529&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19/03/21.

CAMPOS SILVA, Allan Rodrigo. Prefácio: um livro virulento. In: WALLACE, Rob. **Pandemia e Agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência**. Tradução Allan Rodrigo de Campos Silva. Editora Elefante: 2020.

CAPORAL, Francisco Roberto; AZEVEDO, E. O. **Princípios e perspectivas da Agroecologia**. 1. ed. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2011.

CAPORAL, Francisco Roberto, COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e sustentabilidade: base conceptual para uma nova extensão rural**. In: World Congress Of Rural Sociology, 10. Rio de Janeiro: IRSA, 2000.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e Extensão Rural Sustentável: Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: MDA, 2004.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Segurança alimentar e agricultura sustentável: uma perspectiva agroecológica. **Revista Brasileira de Agroecologia**, volume 1, número 1, ano 2006. Disponível em <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/5840>.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**. 2020, v. 54, n. 4. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>. Acesso em 02/08/21.

CARNEIRO, Douglas Gualberto. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência social**: um olhar sobre o acolhimento institucional Para idosos / Douglas Gualberto Carneiro. – Brasília: IPEA, 2018.

CARNEIRO, Maria José. Mulheres no campo: notas sobre a sua participação política e a condição social do gênero. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 2, p. 11-22, jun. 1994.

CARVALHO, Maria Auxiliadora; LEITE DA SILVA, Cesar Roberto. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia política**, vol. 13, nº 1, janeiro-março, 1993.

CARVALHO DA SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a07.pdf>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho – 27 ed. Ver. ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2014.

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

CAZELLA, Ademir A. BONNAL, Philippe. MALUF, Renato S. **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil / Ademir A. Cazella, Philippe Bonnal e Renato S. Maluf (organizadores) – Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CEPAL-OPAS. **Salud y economía**: una convergência necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Informe Covid-19 – Cepal-Opas, 30 de julio de 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>>. Acesso em: 26/01/21.

CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada; CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **PIB do Agronegócio**. USP: Agosto, 2020. Disponível em [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_PIB_CNA_MAIO_Agosto2020\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_PIB_CNA_MAIO_Agosto2020(1).pdf). Acesso em 19/08/20.

CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. O Direito Fundamental à Alimentação Adequada: contexto histórico, definição e notas sobre a sua fundamentalidade. **Revista Âmbito**

Jurídico, Dezembro de 2013. Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6603.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estud. av.**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, Dec. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24/05/20.

CNA. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária. **Impacto do coronavírus**. Brasília, DF: Boletim CNA - 2020. Disponível em <https://www.cnabrazil.org.br/>. Acesso em 08/04/21.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, número 138, abr/jun, 1998.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Curso de Formação de educadores e educadoras em concepção, prática sindical e metodologias**. 2º Módulo. Regional Sudeste Vila Velha (ES), outubro de 2007.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional: noções básica**. – Passo Fundo: IFIBE, 2009.

COMPARATO FK. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 2º Edição, São Paulo, Saraiva, 2001.

CONAB, **Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das ações da Conab em 2017 -V.13**. Brasília. 2018. 28 p. Disponível em https://www.conab.gov.br/component/k2/item/download/17417_4b331bfd304f48b58e83dba1f579f78e. Acesso em: 05/07/20.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar/ Conselho Nacional de Segurança Alimentar**. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. Brasília, 1995.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Documento. Brasília: 2009.

COOPERAR. Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais em Assentamentos de Reforma Agrária. Unidade Produção Agroecológica Manu Manuela. Disponível em <https://cooperar.org.br/unidade-de-producao-agroecologica-manu-manuela/>. Acesso em 20/08/21.

CORDEIRO, Rosineide; MELO, Delaine Cavalcanti Santana de; SILVEIRA, Sandra Maria Batista da. **A trajetória de Vanete Almeida e as lutas por igualdade de gênero, raça e classe em contextos rurais**. 2017. (Apresentação de Trabalho/Comunicação). Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos),

Florianópolis, 2017, Disponível em http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1498860789_ARQUIVO_AtrajetoradeVanetealmeidaCordeiro_Melo_Silveira.pdf. Acesso em 20/03/21.

CORREA, Leonardo; OLIVEIRA, Lucas Costa. Direito humano à alimentação adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: um diálogo possível e necessário. In: **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada** / Leonardo Corrêa [organizador]. – Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

CORREA, Elizabeth Nappi et al. School Feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. **Rev. Nutr., Campinas**, v. 33, e200169, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732020000100202&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04/04/21.

COUTINHO, Adelaide Ferreira; MUNIZ, Raquel Susana Lobato; NASCIMENTO, Rita de Cássia Gomes. **Luta pela terra, criminalização dos movimentos sociais (do campo) e educação**. Aurora (UNESP. Marília), v. 05, p. 55-68, 2012. Disponível em <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/2363>. Acesso em 04/07/21.

COUTINHO, Isabela Esteves Cury. **Políticas Públicas de Segurança alimentar e biocombustíveis**: a intersesscionalidade como requisito para o desenvolvimento regional. Tese (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo: Brasil 2019** / Centro de Documentação Dom Tomás Balduino; coordenação Antonio Canuto, Cassia Regina da Silva Luz e Paulo Cesar Moreira dos Santos - Goiânia: CPT Nacional, 2020. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/>. Acesso em: 20/03/21.

CUFA. Central Única das Favelas. **Mães da Favela**, 2021. Disponível em <https://www.maesdafavela.com.br/>. Acesso em 18/07/21.

CUNHA, Alecsandra Santos; BELING, Helena Maria; FAGUNDES, Luciele Alves. Soberania Alimentar e Agroecologia: uma relação intrínseca. **Cadernos de Agroecologia**, volume 10, número 3, maio de 2016. Disponível em <http://revistas.abaagroecologia.org.br/index.php/cad/article/view/17841>.

DAGNINO, Renato et al. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: **Gestão Estratégica da Inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, 2002. Editora Cabral Universitária.

DALLARI, Sueli Gandolfi, VENTURA, Deisy de Freitas Limão. **Princípio da precaução**: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 2, 2002. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000200007>. Acesso em 17/07/21.

DE BARROS, Giuliano Pereira et al. Pensando saúde e segurança alimentar durante a pandemia da Covid-19. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 15, n. 4, p. 12, nov. 2020. Disponível em

<http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/23354>. Acesso em 05/06/21.

DELGADO, Guilherme Costa; CONCEIÇÃO, Junia Cristina Péres Rodrigues da; OLIVEIRA, Jarder José de. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: IPEA, 2005a.

DELGADO, Guilherme Costa; CONCEIÇÃO, Junia Cristina Péres Rodrigues da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 108, jan. jun. 2005b.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *In*: **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>. Acesso em 22/01/21.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política Social Focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Kalálhsis**, Florianópolis. Vol.10. n.1, p.24 - 34, jan./jun. 2007.

DURÁN, Carlos Villán. **Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el Derecho Internacional**. Córdoba: 2007, p. 9. Disponível em http://www.cehap.bellinux.net/IMG/doc/Carlos_Villan.doc.

DUTRA, Joisa; SMIDERLE, Juliana. Água e saneamento na pandemia da Covid-19 – desafio e oportunidade. **Conjuntura Econômica** - Abril 2020. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/2020-04/saneamento_joisa_juliana.pdf. Acesso em 02/08/21.

EMATER, **Agroecologia Aplicada: práticas e métodos para uma agricultura de base ecológica**. Porto Alegre: Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul), 2000.

EMBRAPA. **Marco referencial em agroecologia** - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. – Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>.

FALBO, Ricardo Nery. Pensamento crítico, pesquisa empírica e emancipação teórica do direito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 7, no 2, 2016, p. 259-290. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22374>.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of Food Insecurity in the World** – Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. FAO: 2014a. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em 06/08/20.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições. **Cadernos de Trabalho sobre s direito à alimentação**. 2014b. Disponível em <http://www.fao.org/3/i3448o/i3448o.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2021.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **FAO 70th Anniversary**. 2015. Disponível em <http://www.fao.org/70/1945-55/en/>. Acesso em 16/07/20.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Perdas e desperdícios de alimentos na América Latina e no Caribe**. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/239394/>. Acesso em 04/06/21.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **A caminho do fome zero: 1945-2030**. FAO, 2018. Disponível em <http://www.fao.org/3/I6196PT/i6196pt.pdf>. Acesso em 20/07/20.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **FAO e CEPAL: Milhões de pessoas podem cair em extrema pobreza e fome até 2020 na América Latina e no Caribe devido ao impacto da pandemia**. 2020a. Disponível em <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1293730/>. Acesso em 19/08/20.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Pandemia pode ampliar fome e jogar 49 milhões de pessoas na pobreza extrema, alerta ONU**. 2020b. Disponível em <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1280495/>. Acesso em 19/08/20.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **COVID-19: Response and Recovery Programme**. Rome, 2020c. Disponível em <https://doi.org/10.4060/cb0439en>. Acesso em 24/01/21.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Biofortificação: as controvérsias e as ameaças à soberania e segurança alimentar e nutricional**. FBSSAN: 2016.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar**, 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/04/2020-recomendacoes-sobre-direitoalimentacao-no-contexto-da-covid-versao-2-de-abril-.pdf>. Acesso em 28/07/21.

FERNANDES, Gabriel Bianconi; OLIVEIRA, José Carlos. DE. Dois enfoques conceituais para a pesquisa científica sobre sistemas locais de sementes. **Revista Scientiarum História**, v. 1, n. 1, p. 10, 17 jul. 2020.

FERNANDES, Gabriel Bianconi. Sementes crioulas, variedades e orgânicas para a agricultura familiar: da exceção legal à política pública. In: IPEA. **A política nacional de agroecologia e**

produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável / organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]. – Brasília: Ipea, 2017.

FERREIRA, Ana Paula; MOREIRA, Sarah Luiza; SILIPRANDI, Emma. Reivindicando o valor das mulheres na Agroecologia. **Cadernos de Agroecologia** - Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia, São Cristóvão, Sergipe - v. 15, no 2, 2020.

FERREIRA, Nilson. Z. B.; CRUZ, José. C. F. Mercado Institucional como fortalecedor da agricultura familiar e promotor da segurança alimentar e nutricional. **Revista Capital Científico** - Eletrônica, v. 11, n. 2, p. 155-168, 2013. Disponível em <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2478>. Acesso em 30/06/21.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escola**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em 29/06/21.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Formulário de posicionamento sobre proposição legislativa nº 414**. 2020. Disponível em <https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2021/03/posicionamento-FNDE-PL-3292-2020.pdf>. Acesso em 24/07/21.

FOLBRE, Nancy. **Who Cares?** A feminist critique of the care economy. New York: Rosa Luxemburgo. Stiftung, 2014.

FORTUNATO, Rafaela Antunes; LIMA, Cristina Araújo; PRIORI, Livia. COVID-19 no Brasil: a evolução da doença num cenário de desigualdades sociais. **Middle Atlantic Review of Latin American Studies**, v. 4, n. 1, p. 26–30, 2020. Disponível em <https://www.marlasjournal.com/articles/abstract/10.23870/marlas.310/>. Acesso em 24/07/21.

FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária. **Pauta Positiva:** biênio 2016/2017. 2016 Disponível em: <http://www.aprosoja.com.br/storage/comissoes/arquivos/pauta-positiva-bienio-201620175722089f8de9c.pdf>. Acesso em 26/01/21.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de et al. Escola: lugar de estudar e de comer. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2013, v. 18, n. 4, pp. 979-985. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400010>. Acesso em 29/06/21.

FUTEMMA, Celia et al. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. **Ciências Humanas**. 2021, v. 16, n. 1. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2178-2547-BGOELDI-2020-0143>. Acesso em 24/07/21.

GABRIEL, Cristine Garcia et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2013, v. 18, n. 4, pp.

971-978. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400009>. Acesso em 29/06/21.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2019.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. **Direito Humano à Alimentação Adequada e Responsabilidade Internacional**. Seminário Ciências Sociais e Humanas, v. 30, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/viewFile/7714/6802>.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Fome Zero: A experiência brasileira**/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília: MDA, 2010.

GRISA, Cátia. PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil** / Organizadores Cátia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p

GRISA, Cátia; SCHMITT, Claudia; MATTEI, Lauro; MALUF, Renato; Leite, Sérgio. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, v. 08, p. 34-41, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GÓIS, Magaly Nunes de. **A participação da sociedade civil nas políticas públicas: uma discussão sobre a operacionalização do Projeto de Combate à Pobreza Rural**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Sergipe, 2011.

GOMES, Mariana Barros da Nóbrega; CARVALHO, Ana Luísa Torres; OLIVEIRA, Clara Soares Côrtes; PIMENTA, Izabela Damasceno. Guerra, alimento e poder: A problemática da segurança alimentar em situações de conflito. In: ARAUJO, R.; WULK, N; AFONSO, S; OLIVEIRA, T.; SANTOS, V. (Org.). **Indivíduo, Sociedade e Autonomia: Caminhos para a Dignidade humana**. 1ed.Brasília: Universidade de Brasília, 2013, v. , p. 26-57.

GOMES DA SILVA, Berenice. **A marcha das margaridas: resistências e permanências**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GOSS, Karine Pereira; KELLY, Prudêncio. O conceito de movimentos sociais revisitado. **Revista eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v.2, n.1(2), jan-jun. 2004, p.75-91. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/13624/12489> Acesso em 26/04/21.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2a ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 19-31.

GUZMAN, Eduardo Sevilla. **Ética Ambiental y Agroecología: elementos para una estrategia de sustentabilidad contra el neoliberalismo y la globalización económica**. - Universidad de Córdoba, España, 1999.

HAACK, Adriana; FORTES, Renata; ALI, Beatriz Abu; ALVARENGA, Ana Paula de. **Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura**. COMUNICAÇÃO EM CIÊNCIAS DA SAÚDE, v. 29, p. 126-138, 2018. Disponível: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/periodicos/ccs_artigos/politicas_programas_nutricao.pdf. Acesso em 21/01/21.

HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum** / Michael Hardt e Antonio Negri; tradução de Clóvis Marques. – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2016.

HECHT, Susana. A evolução do pensamento agroecológico. In: **Agroecologia e desenvolvimento**. Vol. 1. 1993. Disponível em <https://niarural.files.wordpress.com/2011/09/evoluc3a7c3a3o-do-pensamento-agroecolc3b3gico.pdf>.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. / Joaquin Herrera Flores; tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquin. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 9-30, jan. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330>>.

HESPAHOL, Rosângela A. M. Programa de aquisição de alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, p. 469-483, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/B36qfftFW6HZMBQVCX4z4Vm/?lang=pt>. Acesso em 30/06/21.

HIPÓLITO, L. Campanha; *Jornal do Brasil* (16/10/66). Verbetes. IN: In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

HOBBSBAM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991** / Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli- — São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric. Crises alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen. In **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada** / Leonardo Corrêa [organizador]. – Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

HOYOS, Claudia Janet; D'AGOSTINI, Adriana. Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: convergências e divergências. In: **Revista Nera**, Presidente Prudente, a. 20, n. 35, jan.-abr. 2017, p. 174-198. Disponível em <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/viewFile/4855/3687>. Acesso em 05/02/21.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados** / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo Agropecuário de 2006**. Agricultura Familiar: primeiros resultados / IBGE, Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo Agropecuário de 2017**. Resultados Definitivos / IBGE, Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD). Segurança Alimentar: 2004/2013: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE; 2014.

INAN. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. **Documento técnico 07/76**. Brasília, 1976. Disponível em http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_nutricao_brasil_1976_1979_sintese.pdf Acesso em 27/07/20.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero**: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

IPEA, Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

IPEA. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável/ organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]. – Brasília: Ipea, 2017.

IPEA. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Documento de Política no 14, Brasília, Ipea. Anna Maria T.M. Peliano, org. 1993a. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>.

IPEA. **Plano de combate à fome e à miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília, Ipea: 1993b.

JAIME, Patricia Constante. Pandemia de COVID19: implicações para (in)segurança alimentar e nutricional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 2504, julho 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020000702504&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19/08/20.

JAIME, Patricia Constante et al. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2018, v. 23, n. 6, pp. 1829-1836. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05392018>. Acesso em 29/06/21.

JESUS, Alex Sander Silva de. OMMATI, José Emílio Medauar. Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p.191-215, dez. 2017. DOI: 10.5433/1980-511X2017v12n3p191. ISSN: 1980-511X.

LANG, Regina Maria Ferreira; ALMEIDA, Cláudia Choma Bettega; TADDEI, José Augusto de Aguiar Carrazedo. Segurança alimentar e nutricional de crianças menores de dois anos de famílias de trabalhadores rurais Sem Terra. *Ciênc. saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 7, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000800011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01/05/21.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Ed. Prismas, 2016.

LESSA, Natalie Coelho. **Novo Constitucionalismo latino-americano e soberania alimentar**: reflexões sobre Brasil, Equador e Bolívia. Salvador: EDUFBA, 2019.

LIMA, Juliana Schober Gonçalves. Segurança alimentar e nutricional: sistemas agroecológicos são a mudança que a intensificação ecológica não alcança. **Revista Ciência e Cultura**. v. 69, n. 2, 2017. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252017000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01/09/20.

LIMA, Roberta Oliveira. Somos os filhos da (r)evolução? Agrotóxicos, transgênicos, biofortificação e conflitos socioambientais face a segurança alimentar e ambiental. **Confluências** (Niterói), v. 22, p. 120-141, 2020.

LIMA, Roberta Oliveira. **AGRO(TECH) OU AGRO(TÓXICO)?** Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Roberta Oliveira Lima – Rio de Janeiro: Editora Multifoco; 2019.

LOUREIRO, Bárbara; ZARREF, Luiz. **Produzir alimentos saudáveis e plantar árvores: a Reforma Agrária Popular no combate ao Coronavírus**. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. 29 mar. 2020. Disponível em <https://mst.org.br/2020/03/29/produzir-alimentos-saudaveis-e-plantar-arvores-a-reforma-agraria-popular-no-combate-ao-coronavirus/>. Acesso em 10/08/21.

MADEIRA FILHO, Wilson; RODRIGUES, Wagner de Oliveira; THIBES, Carolina. Weiler; VERDAN, Tauã Lima; SOUZA, Marcelino Conti. Dificuldades sistêmicas para a segurança alimentar: perspectivas comparadas sobre o plano de segurança alimentar e nutricional nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. **Brazilian Journal of Business**. Curitiba, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em

<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/7271/6319>. Acesso em 06/08/20.

MALFATTI, Selvino Antonio. Os Movimentos Sociais em Alain Touraine. **Estudos Filosóficos**, v. 6, p. 284-298, 2011. Disponível em <http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2288>. Acesso em 26/04/21.

MALUF, Renato. **Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil**: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MALUF, Renato. Comer em tempos de pandemia e após. **Jornal GGn**. Abril/2020. Disponível em <https://jornalggm.com.br/artigos/comer-em-tempos-de-pandemia-e-apos-por-renato-s-maluf/> Acesso em 06/02/21.

MALUF, Renato S. MENEZES, Francisco. MARQUES, Susana Bleil. **Caderno Segurança Alimentar**. Embrapa: 2000. Disponível em http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf Acesso em 06/02/21.

MANÃS, Antonio Vico. MEDEIROS, Ezequiel Epitáfio. Terceiro Setor: um estudo sobre a sua importância no processo de desenvolvimento socioeconômico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 15-29, jul./dez. 2012. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc>. Acesso em 09/04/21.

MARCHA DAS MARGARIDAS. Margaridas na luta por Desenvolvimento sustentável com justiça, autonomia, igualdade e liberdade. **Caderno de textos para estudo e debates**. 2011. Disponível em <http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/Caderno-Marcha.pdf>. Acesso em 20/03/21.

MARIANO, Silvana Aparecida. CARLOTO, Cassia Maria. Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no Programa Bolsa Família. **Sociedade e Estado**. 2013, v. 28, n. 2. Disponível em <https://www.scielo.br/j/se/a/DKHhBQsh5rv4LSnMmSgqThv/?lang=pt>. Acesso em 12/07/21.

MARINHO, Gustavo. **MST ultrapassa 200 toneladas de alimentos doados em Alagoas durante a Pandemia**. 2021. Disponível em <https://mst.org.br/2021/05/14/mst-ultrapassa-200-toneladas-de-alimentos-doados-em-alagoas-durante-a-pandemia/>. Acesso em 25/07/21.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaio**, n. 32, dezembro 2016. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. Acesso em 25.07.21.

MEDEMA, Gertjan et al. Presence of SARS-Coronavirus-2 in sewage. **MedRxiv** 2020, Disponível em <https://doi.org/10.1101/2020.03.29.20045880>. Acesso em 21/07/21.

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. **Biocombustíveis x agrocombustíveis**: a polêmica sobre a expansão do setor sucroalcooleiro nas áreas de cerrado no Brasil central. 12º Encontro de Geográficos de América Latina. 2009. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Usoderecurso/s/37.pdf>. Acesso em 21/01/21.

MENEZES, Francisco. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FOME ZERO A experiência do Consea. In: **Fome Zero**: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília: MDA, 2010.

MOECKEL, Marta Moeckel Amaral; PEITER, Gleyse Maria Couto, OLIVEIRA, José Carlos (2019). Soberania alimentar, movimentos sociais, cidadania e processo emancipatório. **Revista Scientiarum Historia**, 1, 9. Disponível em <http://teste.portalassistiva.com.br/revistas/index.php/RevistaSH/article/view/41>. Acesso em 08/04/21.

MORAIS, Clodomir Santos de. **História das Ligas Camponesas do Brasil**. Brasília: IATTERMUND, 1997.

MORAIS, Raquel. Federação de moradores monta projeto sobre hortas comunitárias. **Jornal A Tribuna**, 24 de outubro de 2020. Disponível em <https://www.tribunarj.com.br/federacao-de-moradores-monta-projeto-sobre-hortas-comunitarias/>. Acesso em 02/08/21.

MST. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Site oficial. **A Reforma Agrária Popular**, 2014. Disponível em: < <http://www.mst.org.br/nossa-historia/> hoje >. Acesso em 26/04/21.

MIRANDA, Gabriel. **As faces da produção da morte: liberalismo e necropolítica**. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos. Entrevista concedida a Ricardo Machado em 04 de março de 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/596756-as-faces-da-producao-da-morte-liberalismo-e-necropolitica-entrevista-especial-com-gabriel-miranda>. Acesso em 28/07/21.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **O Papel do CONSEA na Construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: 2012.

NASCIMENTO, Sarah Neves do. **Agricultura urbana e sua influência na sociedade: alimentação, saúde e fonte de renda**. Monografia (especialização) – Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos, Pós-graduação em Gestão da Inovação em Fitomedicamentos, 2018.

NORDER, L.A, LAMINE, C., BELLON, S., BRANDENBURG, A. Agroecologia: polissemia, pluralismo e controvérsias. **Revista Ambiente & Sociedade**. v. XIX, n. 3, 2016. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt_1809-4422-asoc-19-03-00001.pdf.

NORWOOD, F Bailey. **Understanding the food democracy movement**. Choices Magazine. 2015. Disponível em https://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle_457.pdf. Acesso em 07/02/21.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional** / Marcelo Novelino. – 16 ed. ver. ampl. e atual – Salvador: Ed. Jusodivm, 2021.

OGA. Observatório da Governança das Águas. Água e Coronavírus – Monitoramento das medidas para garantir saneamento em tempos de pandemia. **Observatório de Governança das Águas**, julho 2020. Disponível em observatoriodasaguas.org/agua-e-coronavirus-monitoramento-das-medidas-para-garantir-saneamento-em-tempos-de-pandemia/. Acesso em 02/08/21.

OLIVEIRA, Daniel Coelho de Alimentação, agronegócio e pandemia: um debate para o tempo presente. **Cadernos de Saúde Pública**, 2020, v. 36, n.11. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00291620>. Acesso em 27/07/21.

OLIVEIRA, Mayara Rêgo Costa Garcia. **Nas trilhas de uma “Dona”**: Joana da Rocha Santos e a cultura política nos sertões maranhenses. 2019.168 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História/CCH) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

OLIVEIRA, Mayara Sanay da Silva; Desigualdades de gênero e (in)segurança alimentar e nutricional: olhares a partir do conceito de justiça de gênero de Nancy Fraser. **Demetra** n. 15, jan-mar, 2020. Disponível em <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1117015>. Acesso em 19/03/21.

OLIVEIRA, Tatiana Coura; ABRANCHES, Monise Viana; LANA, Raquel Martins. (In)Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2020000400501&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19/08/20.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração universal sobre a erradicação da fome e má nutrição**. Conferência Mundial sobre a Alimentação. 1974.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos**. Comentário Geral número 12 – 1999.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Global Report on Food Crises**. 2020. Disponível em <https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises> Acesso em 24/01/21.

ONU. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Disponível em <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021/>. Acesso em 05/08/21.

ORTEGA, Antonio Cesar; Niemeyer, Almeida Filho (org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. São Paulo: Editora Alínea, 2007.

PAULA, Nilson Maciel de. ZIMMERMANN, Silvia. A Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista NECAT** – Ano 10, nº 19, Jan-Jun/2021. Disponível em <https://revistanecat.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4849/3608>. Acesso em 19/07/21.

PAULILO, Maria Ignez Silveira. Que feminismo é esse que nasce na horta? **Revista Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 15 - Edição Especial - 2016 [periódico eletrônico]. Florianópolis; 2016 Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p296>. Acesso em 20/03/21.

PEDRAZA, Dixis Figueroa et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2018, v. 23, n. 5, pp. 1551-1560. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018235.17832016>. Acesso em 29/06/21.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, abril 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03/04/21.

PELINSKI RAIHER, Augusta; MOREIRA, Ana. Paula O Programa de Aquisição de Alimentos e sua distribuição entre os municípios brasileiros. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [S. l.], v. 20, n. 2, 2019. Disponível em: <http://www.revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/1204>. Acesso em 30/06/21.

PEREIRA SILVA, Sandro. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/texto_5.pdf. Acesso em 22/01/21.

PETERS, Michael. Love and social distancing in the time of Covid-19: The philosophy and literature of pandemics. **Educational Philosophy and Theory**, p. 1–5, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1080/00131857.2020.1750091>. Acesso em 21/07/21.

PETERSEN, P. et al. Sementes ou grãos? Lutas para a desconstrução de uma falsa dicotomia. **Revista Agriculturas**, v. 10, n. 1. p. 36-45, 2013. Disponível em: <http://aspta.redelivre.org.br/files/2019/09/artigo-5-1.pdf>. Acesso em 18/07/21.

PETETIN, Ludivine. **The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems**. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 326-336, 2020.

PIMBERT, Michael. **Towards Food Sovereignty. Reclaiming autonomous food systems.** Londres: IIED, 2009. Disponível em: <https://www.iied.org/towards-foodsovereigntyreclaiming-autonomous-food-systems>.

PIMENTEL, Anne Geraldi et al. A repressão político-judicial do Estado: a violência legítima da operação agro-fantasma e suas consequências para os agricultores camponeses da região Sudeste do Paraná”. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, 17(2): p. 246-264, 2017. <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/10401/6301>. Acesso em 25/03/21.

PINTO, João. **Sociedade civil e segurança alimentar nos PALOP: desafios da articulação em rede.** IFSN - International Food Security Network / ActionAid. Janeiro, 2008.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos.** Ano 1, Número 1, 1º semestre de 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/sur/v1n1/a03v1n1.pdf>.

PIOVESAN, Flavia. Direitos Humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, n. 1, jan/mar 2009. Disponível em https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf?sequence=5.

PIRES, Daniela de Oliveira; PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre Jose. Regulamentação do terceiro setor no Brasil e a democratização da educação pública. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 10, n. 2, p. 81-98, 2017.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Os Efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. **Nota Técnica n. 33**, Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. IPEA, 2020. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9839>. Acesso em 02/08/21.

PNUMA. United Nations Environment Programme (2021). **Food Waste Index Report 2021.**

PRIORI, Ângelo A Guerra de Porecatu. **Diálogos - Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História**, vol. 14, núm. 2, 2010.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste: Encontros, Desencontros e Vulnerabilidades.** (Tese de Doutorado). Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2018.

RECINE, Elisabetta; VASCONCELLOS, Ana Beatriz. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, p. 73-79, 2011. Disponível em <https://www.scielo.org/pdf/csc/2011.v16n1/73-79/pt>. Acesso em 29/06/21.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede Penssan, 2021.

REIS, Filomena Luciene Cordeiro; FONSECA, Rosemere Freire. Movimentos sociais e ação social: propostas teóricas para a análise das mobilizações sociais. **Revista caminhos da história**. v. 19, n.2/2014.

REIS, Tales. Em Maricá, famílias visitam Unidade Agroecológica. **MST**, 2017. Disponível em <https://mst.org.br/2017/06/07/em-marica-familias-visitam-unidade-agroecologica/>. Acesso em 02/08/21.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar / Francisco Rezek. – 15. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, Setembro, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020000903421&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24/01/21.

ROCHA, Pedro Vasconcelos; BARBOSA JUNIOR, Ricardo. Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil. **Colombia Internacional**, no. 93 (2018): 205-232. Disponível em <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/citedby/10.7440/colombiaint93.2018.08> Acesso em 07/07/21.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo et al. Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 55, n. 4, p. 661-678, dezembro, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032017000400661&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29/03/21.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, agosto, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122020000401079&lng=en&nrm=iso. Acesso em 02/04/21.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos** - CEBRAP, São Paulo, n. 79, p. 71-94, Nov. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 06/08/20.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Editora Almedina: Abril, 2020.

SANTOS, Marcos Vinicius Alves et al. Insegurança alimentar e nutricional: uma análise sobre as políticas públicas de interface com alimentação e nutrição em meio a pandemia por Sars-CoV-2. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, 2021. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661450>. Acesso em 25/07/21.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena. **Atlas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Maureen Santos, Verena Glass, organizadoras. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Política Nacional de Alimentação e Nutrição: avaliação da implantação de programas em municípios baianos. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 137-155, mar. 2017. ISSN 2238-913X. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/26371>. Acesso em 29/06/21.

SARTORIO, Lara. Lei Antiterrorismo no Brasil e a centralidade do medo nas transformações dos Estados Contemporâneos. **Gavagai**, Erechim, v. 6, n. 2, p. 72-90, jul./dez. 2019.

SAUER, Sergio. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: Embrapa, 2008.

SAUER, Sérgio. Processos recentes de criminalização dos movimentos sociais populares. In PRETTO, Adão (Org). **25 anos de luta pela terra**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

SCHMIDT, Maria Luiza Gava; GODINHO, Pedro Henrique. Um breve estudo acerca do cotidiano do trabalho de produtores rurais: intoxicações por agrotóxicos e subnotificação. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, vol. 31, n. 113, p. 27-40, 2006.

SCHNEIDER, Sergio et al. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estud. av.**, São Paulo, v. 34, n. 100, p. 167-188, dezembro, 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142020000300167&lng=en&nrm=iso. Acesso em 26/01/21.

SCHWENDLER, Jaqueline Sousa Correia; PREVIERO, Conceição Aparecida. A Concepção Jurídica da Agroecologia no Ordenamento Brasileiro. **Revista Brasileira de Pesquisas Agrícolas** v. 2 n. 1 (2021): Janeiro. Disponível em <https://www.pesquisasagricolas.com/index.php/rbpa/article/view/18>. Acesso em 05/06/21.

SEGALL, Ana Maria. **Uma parcela muito significativa da população vive com restrições alimentares**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz: 2021. Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/uma-parcela-muito-significativa-da-populacao-vive-com-restricoes-alimentares>. Acesso em 19/07/21.

SEIXAS, Brenda; XAVIER, Jair. **A Fome “Oculta” do Capital: A Precarização do Trabalho e do Alimento Mercadoria Face à Necropolítica**. III Seminário Nacional de Sociologia - Distopias dos Extremos: Sociologias Necessárias. 2020. Disponível em <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/13819/2/AFomeOcultadoCapital.pdf>. Acesso em 23/07/21.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SESC. Departamento Nacional. **Relatório de atividades 2020: ações do Mesa Brasil Sesc para mitigar os impactos sociais da pandemia da Covid-19 / Sesc, Departamento Nacional**. – Rio de Janeiro: Sesc, Departamento Nacional, 2021.

SILIPRANDI, Emma. Rompendo a inércia institucional: as mulheres rurais e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável / organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]**. – Brasília: Ipea, 2017.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas**. / Emma Siliprandi. – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e agroecologia: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar (tese de doutorado)**. UnB, Brasília-DF, 2009.

SILIPRANDI, Emma. Políticas de segurança alimentar e papéis de gênero: desafios para a mudança de modelos de produção e consumo. **Revista Brasileira de Agroecologia**, [S.l.], v. 1, n. 1, nov. 2006. Disponível em <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/6139>. Acesso em 19/03/21.

SILVA, João Henrique Constantino Sales; BARBOSA, Alex da Silva. A inserção da Agroecologia em um novo sistema alimentar pós-covid-19. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 15, p. 148-159, 2020.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf.

SILVA PEREIRA, Mateus Henrique. Direito econômico, política alimentar e restaurante popular: primeiras aproximações de um diálogo necessário. In: **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada** / Leonardo Corrêa [organizador]. – Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos (org.) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <http://www.ceeja.ufscar.br/a-recente-ressurreicao-singer>. Acesso em 10/02/20.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gala, 2003.

SHIVA, Vandana. Vandana denuncia Gates e seu filantro-imperialismo. – Tradução por Beatriz Vital. **Outras Palavras**, 29 de setembro de 2020a. Disponível em <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/vandana-denuncia-gates-e-o-filantro-imperialismo/>. Acesso em 20/08/21.

SHIVA, Vandana. Soberania Alimentar: resistência e organização dos camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais. Encontro com Vandana Shiva e Convidadas - **Canal Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos**. Youtube: 16 de outubro de 2020b. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8PQrRNMjQYA>. Acesso em 20/08/21.

SOARES, S. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. **Revista de Direito Sanitário**, v. 19, n. 2, p. 36-54, 11 dez. 2018.

SOUSA, Marcia. Maricá inaugura praça agroecológica de 2 mil m². **Ciclo Vivo**, 2020. Disponível em <https://ciclovivo.com.br/mao-na-massa/horta/marica-inaugura-praca-agroecologica-de-2-mil-m2/>. Acesso em 02/08/21.

SOUSA, Marcia. Manguinhos (RJ) abriga maior horta comunitária da América Latina. **Ciclo Vivo**, 2021. Disponível em <https://ciclovivo.com.br/mao-na-massa/horta/manguinhos-maior-horta-comunitaria-america-latina/>. Acesso em 02/08/2021.

SOUZA, Fernanda do Nascimento Jacinto et al. (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas: (In)segurança alimentar no pré e pós pandemia. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**, v. 4, 7 Feb. 2021. Disponível em <https://www.iajmh.com/iajmh/article/view/160>. Acesso em 27/07/21.

SOUZA, Herbert de. Ação e Reação contra a Miséria. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

SOUZA, Mariana Barbosa; HOFF, Tuize Silva Rovere. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. Urbe. **Revista**

Brasileira de Gestão Urbana, 11, 2019. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>.

STEFANINI, Maria Lucia Rosa. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança** (tese de doutorado) – São Paulo, 1988.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (doutorado). – Campinas, SP: 2006.

TESSAROLO, Enzo Mayer; KROHLING, Aloísio. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. In: **Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 16, mar. 2011, p. 74-92. Disponível em <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/6.%20TESSAROLO.pdfKHROLING%20PBF%2074-92.pdf>. Acesso em 23/01/21.

THIESENA, Rafaela Dalabilia. A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado. **Revista direito em Debate**. Ano XVII n ° 31, jan -jun. 2009.

TOURAINÉ, Alain. Na Fronteira dos Movimentos Sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, p. 17-28, jan./abr. 2006.

TRICHES, Rozane Marcia. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil** / Organizadores Cátia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

UNICOPAS. União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias. **Alerta para a alimentação escolar: PL 3292/2020 abre precedentes para alterações perigosas no PNAE**. 2021. Disponível em <http://unicopas.org.br/noticias/cooperativismo-ecosol/alerta-para-a-alimentacao-escolar-pl-3292-2020-abre-precedentes-para-alteracoes-perigosas-no-pnae/>. Acesso em 24/07/21.

VALDERRAMA, Andrés Kogan. Agroecología frente a las pandemias modernas. **Observatorio Plurinacional de Aguas**. 18 mar. 2020. Disponível em <https://oplas.org/sitio/2020/03/18/agroecologia-frente-a-pandemias-modernas/>. Acesso em 10/08/21.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Revista Saúde e Sociedade** v.12, n.1, p.51-60, jan-jun 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/08.pdf>. Acesso em 23/05/20.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Hist. cienc. saúde-**

Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 259-277, Aug. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010459702004000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23/05/20.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 18, n. 4, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732005000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27/07/20.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Rev. Nutr.**, v. 32, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732019000100301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27/07/20.

VENANCIO, Marina Demaria. **A tutela jurídica da agroecologia no Brasil**. São Paulo: Inst. O Direito por um planeta Verde, 2015.

VENANCIO, Marina Demaria. **A agroecologia na instrumentalização e ecologização do direito ambiental no antropoceno**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VIA CAMPESINA. **Declaración de los Derechos de Campesinas y Campesinos**. 1996.

VIA CAMPESINA. **El Derecho a Producir e el Acceso a la Tierra**. Posición de Via Campesina en cuanto a Soberanía Alimentaria presentada en la Cumbre Alimentaria, Roma, 1996.

VIANA, Nildo. A criminalização dos movimentos sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 202, p. 125-136, 10 mar. 2018.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos; SCHIAVENATTO, Monica. Soberania Alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição Alimentos (PAA). **Revista NERA**. Presidente Prudente. Ano 18, nº 26, 2015. Disponível em <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3576/2913>. Acesso em 04/07/21.

WALLACE, Rob. **Pandemia e Agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência**. Tradução Allan Rodrigo de Campos Silva. Editora Elefante: 2020.

WEZEL, Alexander et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. **Agronomy Journal**. 2009.

ZAGO, Mayla Angelini Vidigal. As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021008, 2021. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661900>. Acesso em 29/06/21.

ZIMMERMANN, Silvia A.; GRISA, Cátia; TECCHIO, A.; LEITE, Sérgio P.; BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir A.; DELGADO, Nelson; MALUF, Renato S.; MATTEI, Lauro. **Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Campo – Território, v.9, p. 540 – 573, 2014.