

# O ESTADO BRASILEIRO E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA ANÁLISE ACERCA DA (IN) EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO COMBATE À FOME NO PERÍODO DE 2019-2022

João Vitor Fonseca Pereira\*

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega\*\*

---

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar as principais violações do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) praticadas pelo Estado brasileiro no período referido. Para alcançar o fim proposto, o presente estudo utilizou o método da revisão bibliográfica, bem como o método histórico-dialético e hipotético-dedutivo para a crítica da realidade. Evidenciando como o DHAA introduzido no ordenamento jurídico brasileiro após a recepção do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), se constituiu como pilar das políticas públicas visando a erradicação da fome e promoção da segurança alimentar, que levaram o Brasil a sair do Mapa Mundial da Fome em 2014. Entretanto, com a mudança de rumos da política brasileira, boa parte dessas políticas foram desestruturadas, como por exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), além da expansão da aprovação de agrotóxicos que vai contra a ideia de alimentação adequada. Nesse cenário, o Brasil retorna ao Mapa Mundial da Fome e metade da população do país passa a conviver com algum grau de insegurança alimentar.

**Palavras-chave:** alimentação adequada; direito humano; Programa de Aquisição de Alimentos; CONSEA.

---

---

Data de submissão: 14/12/2022

Data de aprovação: 07/07/2023

\* Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).

\*\* Doutora em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

# THE BRAZILIAN STATE AND THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD: AN ANALYSIS ON THE (IN)EFFECTIVENESS OF GOVERNMENT ACTION IN THE FIGHT AGAINST HUNGER IN THE PERIOD OF 2019-2022

João Vitor Fonseca Pereira  
Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega

---

## ABSTRACT

This article aims to analyze the main violations of the Human Right to Adequate Food (DHAA) practiced by the Brazilian State in the referred period. To reach the proposed end, the present study used the bibliographic review method, as well as the historical-dialectical and hypothetical-deductive method for the critique of reality. Evidencing how the DHAA introduced in the Brazilian legal system after the reception of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (PIDESC), was constituted as a pillar of public policies aimed at eradicating hunger and promoting food security, which led Brazil to leave the World Hunger Map in 2014. However, with the change in the direction of Brazilian politics, a good part of these policies was disrupted, such as the Food Acquisition Program (PAA), the extinction of the Food and Nutritional Security Council (CONSEA), in addition to the expansion of approval of pesticides that goes against the idea of adequate food. In this scenario, Brazil returns to the World Hunger Map and half of the country's population begins to live with some degree of food insecurity.

**Keywords:** adequate food; human right; Food Purchase Program; CONSEA.

---

---

Date of submission: 14/12/2022

Date of approval: 07/07/2023

## INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação Adequada é um marco civilizatório que visa enfrentar uma das principais mazelas sociais que atravessa o tempo, a fome. Através do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, o DHAA se institucionalizou. Desse modo, os países da comunidade internacional que refenderam o tratado em questão, se comprometeram publicamente a engendrar ações e políticas públicas visando efetivá-lo.

O Brasil apenas ratificou o PIDESC em 1990, e a partir daí diversas políticas públicas foram desenhadas visando o combate a insegurança alimentar e/ou nutricional. O que levou o relatório organizado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em seu relatório anual denominado *The State of Food Insecurity in the World* indicar a saída do país do Mapa Mundial da Fome em 2014.

Entretanto, conforme as mudanças políticas se deram no Brasil, boa parte das políticas construídas para a efetivação do DHAA foram desarticuladas. O que faz surgir a problemática que orienta o presente trabalho: quais foram as principais violações ao DHAA praticadas pelo Estado brasileiro entre 2019 e 2022?

Isto posto, objetivo geral deste estudo é analisar de maneira sintética como a atuação do Estado brasileiro no período de 2019-2022, na aprovação de uma nova regulamentação para a questão dos agrotóxicos, bem como na desarticulação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar atentou a contra a concretização do DHAA no país.

Já os objetivos específicos, se elencam na seguinte ordem: 1) Explanar acerca da origem e conceito do DHAA e sua atuação como pilar de políticas públicas voltadas para a erradicação da insegurança alimentar e/ou nutricional; 2) Debater a (des)regulamentação dos agrotóxicos no Brasil e o aumento da aprovação desses produtos por medidas infralegais ; 3) Analisar as nuances do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seu paulatino desmonte no período referido; 4) Perquirir acerca do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, suas características e sua importância para a efetivação do DHAA no Brasil; 5) Expor os dados do crescimento da insegurança alimentar no Brasil no período analisado.

Para que se responda o questionamento formulado e se alcancem os objetivos elencados, a presente pesquisa se utilizou do método da revisão bibliográfica, levantando documentos, artigos, teses, dissertações, livros e leis publicadas sobre a temática. Realizou-se também a consulta e análise de dados em instituições governamentais e não governamentais. Já para a crítica da realidade foram utilizados o método histórico-dialético, considerando que são as contradições e lutas que desenvolvem as relações sociais, além do método hipotético-dedutivo (Gustin; Dias, 2010, p. 19-29).

## 1 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – DAA: CONCEITO, ORIGEM E IMPLICAÇÕES

Conforme Trindade (2002, p. 23), a fome configurou e configura como um problema social que atravessa o tempo. Nesse ínterim, há um amplo histórico de medidas esparsas tomadas por Estados na tentativa de combatê-la, como por

exemplo a Lei dos Pobres, editada na Inglaterra no ano de 1601 determinava “as paróquias responsáveis pelo sustento de seus pobres, ou seja, dos residentes que perdiam seus meios de vida” (Singer, 2003, p. 193).

Na comunidade internacional, a questão ganha relevância após as crises de fome vivenciadas durante as duas Guerras Mundiais. Em 1919, com o fim da Primeira Guerra Mundial surge a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visava a construção internacional de um padrão de trabalho e bem-estar (Piovesan, 2008, p. 123-124). Com o fim da Segunda Guerra Mundial, nasce a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), que tem por foco trabalhar na construção de acordos e no debate de políticas públicas que buscam erradicar a fome.

Nessa esteira, em 1966 surge o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, sociais e Culturais (PIDESC). Entre as muitas orientações e garantias desenhadas no pacto em questão, pontua-se a criação do Direito Humano à Alimentação Adequada elencado no artigo 11 do comentário geral 12.

Através do Decreto Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991 o PIDESC foi ratificado no Brasil, tendo sido promulgado através do Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992. Desse modo, estava consolidada a introdução do DHAA no ordenamento brasileiro, mesmo que tardiamente. A partir daí, diversas são as políticas públicas que utilizam o DHAA como pilar.

Entre as mais conhecidas, se encontra o programa Fome Zero (FMZ), que se tornou referência internacional na área, dado ao grau de mobilização interministerial focada na problemática (Tomazine; Leite, 2016, p. 23). Para se ter uma noção do grau de importância que o combate a insegurança alimentar tomou, em 01 de janeiro de 2003 através da MP Nº 103/2003 foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome com o fito de coordenar as políticas públicas necessárias para o enfrentamento da questão.

Posteriormente seguindo as orientações da Organização das Nações Unidas, de que cada país elaborasse sua legislação acerca da segurança alimentar, nasce em 2006 a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006). A lei em comento, em seu artigo 2º reforça a inserção do DHAA no ordenamento jurídico brasileiro. Do artigo em questão, se absorve que além de um direito do indivíduo é dever do Poder Público atuar na concretização do DHAA, além de garantir elementos que viabilizem a sua exigibilidade. Nesse ínterim a Emenda Constitucional 64/2010 adiciona ao art. 6º da CRFB/88 o direito à alimentação como um dos direitos sociais fundamentais da República.

Por fim, após elencar o percurso do DHAA convém conceituá-lo, segundo Poulain a alimentação adequada só seria encontrada dentro de um “espaço social dado” (2004, p. 180). Desse modo, o que existiria seriam modelos alimentares, e a construção do que seria efetivamente adequado/saudável se daria no contexto de cada população. Assim sendo, se compreende o DHAA não só como a possibilidade de comer e se nutrir, mas conseguir isso sem comprometer o acesso aos outros bens da vida necessários para uma existência digna. Por isso a efetivação do DHAA não depende apenas de políticas sociais voltadas para o combate à fome e a insegurança alimentar, mas também políticas voltadas para a educação, emprego, distribuição de renda e reforma agrária.

## 2 A (DES)REGULAMENTAÇÃO DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO

Delgado (2012, p. 13-18), afirma que o avanço do capitalismo no campo a partir do fim da segunda-guerra concebeu um processo de modernização conservadora, porque modernizou as técnicas da agricultura, mas sem fazer o mesmo com o acesso à terra e sem respeitar os territórios indígenas, quilombolas, as populações tradicionais e os camponeses. O elemento tecnológico que propiciou essa modernização na zona rural brasileira são muitos, entre eles os agrotóxicos e os transgênicos.

O que fez com que os setores vinculados ao agronegócio propaguem que o combate a fome perpassa necessariamente pelo uso de agrotóxicos. Entretanto, mesmo após décadas da existência dessa retórica, esse caminho não se mostrou efetivo na erradicação da fome e promoção da alimentação adequada, persistindo ainda no Brasil à fome e a desnutrição. Mesmo assim os defensores do uso de agrotóxicos ainda insistem na ideia de que é impossível se produzir comida de outro modo.

A crescente inovação tecnológica trazida pela manipulação do ácido desoxirribonucleico (DNA) vem trazendo um conjunto de novas biotecnologias como por exemplo as cisgênes, biologia sintética e genes drives. Esses avanços, assim como os anteriores se dão a partir dos interesses comerciais das empresas do setor, mirando especialmente nas culturas que integram o mercado de commodities, como o milho, o algodão, a soja e a cana (Fernandes, 2019, p. 9).

Nesse ínterim, desde 2019 se vê uma intensa flexibilização dos instrumentos legais que regulam questões agrícolas e ambientais, em especial a liberação ostensiva de novos agrotóxicos. Esse é um dos elementos da estratégia do governo Bolsonaro que se declara neoliberal, de enfraquecer a atuação do Estado, pautando uma postura não intervencionista, mas que acaba favorecendo o capital (Santos; Transcheit, 2019, p. 170).

A primeira grande medida nesse sentido foi a publicação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) do Ato nº 1, de 9 de janeiro de 2019 que contém uma síntese dos pedidos de registro de agrotóxicos concedidos. Esse ato foi o primeiro de um conjunto recorde da liberação de registros de agrotóxicos no Brasil, fazendo com que apenas em 2019, 503 produtos fossem introduzidos no país, conforme se extrai de diversos atos publicados no Diário Oficial da União.

Entretanto, é fato que a flexibilização da legislação que trata da questão dos agrotóxicos no Brasil não tenha se iniciado na atual gestão, a situação se intensifica diante do cenário de redução da atuação estatal. O que concretamente se observa, é que o Projeto de Lei nº 6.299/2002 conhecido como o "PL do veneno" que objetiva alterar a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, e o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002 vem sendo efetivado através de medidas infralegais que não passam pelo crivo do Poder Legislativo, como portarias e resoluções.

Exemplo disso, é a publicação de três resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em julho de 2019. Sob a justificativa de desburocratizar o registro de agrotóxicos no Brasil, mudanças importantes no regramento sobre a matéria foram efetivadas. A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 294, além de outros temas, tratou da avaliação toxicológica necessária para a revisão

ou registro de agrotóxicos. A RDC em questão, não definiu quais os estudos devem ser apresentados no momento da revisão do registro ou do registro, apenas elencando aspectos gerais dos estudos. O que na prática significa a dispensa da apresentação de estudos que objetivam avaliar o potencial risco a saúde causado pela exposição ao agrotóxico. (ANVISA, 2019a, p. 1-5)

Já a RDC nº 295 que trata dos critérios utilizados para se avaliar o risco dietético derivados da exposição humana aos resíduos e agrotóxicos também não determina quais os estudos são necessários para se calcular os graus de toxicidade aguda e crônica. Possibilitando que os danos relacionados aos ingredientes ativos sejam avaliados de maneira subestimada (ANVISA, 2019, b, p. 1-3).

Por fim, a RDC nº 296 altera a comunicação de risco presentes nos rótulos e bulas de agrotóxicos e afins (ANVISA, 2019, c, p. 2-3). Por intermédio da resolução, os rótulos de produtos considerados como pouco tóxicos ou improváveis de causar danos agudos deixaram de utilizar o símbolo da caveira, comumente utilizado para identificar produtos venenosos. Nem mesmo a pandemia de Covid-19 freou o ímpeto de efetivar o PL do veneno através de instrumentos normativos que fogem da apreciação do Legislativo.

Exemplo disso, é a Portaria nº 43, de 27 de fevereiro de 2020 (MAPA, 2020, p. 1-4) que determina o prazo máximo para os “atos públicos de liberação” de agrotóxicos em até 60 dias. Caso não houvesse resposta no prazo estabelecido, a liberação se daria de maneira tácita/automática sem a necessidade de análise pelo MAPA. O que configura a efetivação da figura denominada como “Autorização Temporária” prevista no PL nº 6.299/2022, que previa essa hipótese em seu artigo 3º, § 9º, quando não houver “a manifestação conclusiva pelos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde dentro dos prazos estabelecidos”.

A pesquisadora Sônia Hess sistematizou o perfil dos agrotóxicos registrados no Brasil entre janeiro de 2019 e junho de 2022, com base nas publicações do Diário Oficial e através da Agência Pública e Repórter Brasil divulgou os resultados. Segundo a autora foram 1801 agrotóxicos aprovados durante o governo Bolsonaro, sendo 503 em 2019, 437 em 2020, 552 em 2021 e 309 até junho de 2022. Dentre esses 46% configuram produtos formulados (prontos para a venda), 43% produtos técnicos (ingredientes que podem formular um produto) e 10% ingredientes biológicos (como fungos e bactérias) (Hess, 2022, p. 1-2).

Dos produtos aprovados no período analisado, a pesquisadora sustenta que 818 são vetados pela União Europeia, como por exemplo a hexazinona, o glufosinato, e a atrazina. As principais culturas onde são utilizados os agrotóxicos no Brasil são a soja, o milho, a cana-de-açúcar e o algodão, ou seja, commodities. A autora conclui dizendo que “Ninguém está a salvo. As pessoas pensam que é só no campo que a contaminação acontece, mas não é, a poluição se espalha” (Hess, 2022, p. 1).

### **3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA, SEU DESMONTE E SUA SUBSTITUIÇÃO**

Criado no bojo do Fome Zero (FMZ), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003 que trazia por objetivo do

programa “[...] incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar”. Desse modo, o PAA passa a atuar em duas frentes, combatendo à fome e a insegurança alimentar, fornecendo alimentos a entidades assistenciais que atendiam pessoas em situação de insegurança nutricional e/ou alimentar, e adquirindo produtos produzidos pela agricultura familiar, garantindo acesso a esses produtores ao mercado institucional (Pimentel, 2020, p. 115-116).

O que permitiu que o PAA se destacasse enquanto programa de compras institucionais foi a possibilidade de aquisição de produtos da agricultura familiar de forma direta, sem exigência de licitação. Desse modo, eram seis as modalidades de operação do programa: 1) Compra com Doação Simultânea – CDS; 2) Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF; 3) Formação de Estoque; 4) PAA Leite; 5) Aquisição de Sementes; e 6) Compra Institucional (IPEA, 2022, p. 17).

As modalidades com maior volume operacional eram a CDS e o PAA Leite, que funcionavam com o orçamento do Ministério da Cidadania. O PAA Leite funcionava apenas no semiárido do Brasil, com uma execução regionalizada, comprando e distribuindo leite de cabra e/ou vaca. Já a CDS era operada no Brasil todo, adquirindo vários gêneros alimentícios e distribuindo as entidades assistenciais que os redistribuía (IPEA, 2022, p. 17).

As modalidades CDAF e Estoque funcionavam com recursos oriundos do Ministério da Cidadania ou do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). O que essas operações tinham em comum, é que ambas visavam auxiliar os produtores da agricultura familiar, a CDAF era executada de maneira pontual, adquirindo uma carteira específica de produtos que não estavam sendo altamente demandados pelo mercado, visando socorrer os agricultores. A modalidade Estoque, auxiliava cooperativas e associações de produtores da agricultura familiar para que pudessem formar estoques, e posteriormente beneficiar esses produtos, os tornando mais competitivos no mercado (IPEA, 2022, p. 18).

A Compra Institucional, focava no suprimento da demanda dos órgãos da administração direta ou indireta, executada com orçamento dos próprios dos órgãos que abriam chamadas públicas, sem a obrigatoriedade de licitação. Por fim, a modalidade Sementes visava a distribuição de sementes e materiais propagativos de culturas e doando para agricultores que necessitavam desses materiais para produzir (IPEA, 2022, p. 18).

Assim sendo, o PAA com uma variedade de modalidades permitia que o programa fosse executado em diversas localidades, garantindo maior chance de escoamento dos produtos da agricultura familiar e, levando alimentação saudável a quem precisava (Sambuichi *et al.*, 2019, p. 30-31). Conforme Perin *et al.* (2021, p. 60-61), o PAA permitiu a melhoria na qualidade bem como, na frequência da alimentação fornecida aos beneficiários. Além de proporcionar a valorização da cultura alimentar da região e incentivar bons hábitos alimentares.

Entretanto, apesar do êxito da iniciativa, o PAA veio sendo paulatinamente sucateado. Segundo o IPEA (2022, p. 24-27) entre 2011 e 2019 o PAA consumiu cerca de R\$ 5,5 bilhões em recursos públicos adquirindo 2,3 bilhões de quilos de alimentos. Porém, no período referido, as suas aquisições foram reduzidas em 82,88%, passando de 492,1 milhões de quilos em 2011 para 84,1 milhões de

quilos em 2019. As modalidades que mais sofreram os impactos foram a CDAF que deixou de operar nos anos de 2016, 2018 e 2019 e a modalidade Estoque.

A diminuição das aquisições realizadas pelo PAA tem vinculação direta com a drástica redução do orçamento do programa no período. A aplicação de recursos teve um crescimento constante até os anos de 2011-2012 quando chegou ao ápice de investimentos, recebendo cerca de R\$ 1 bilhão, a partir daí os cortes orçamentários se fizeram presentes. Entretanto, as reduções mais intensas ocorreram entre 2018 e 2019, quando o programa passou a conviver com o orçamento inferior ao da época de seu surgimento (Perin *et al.*, 2021, p. 26).

Apesar dos cortes, em 2020 por meio da MP nº 957/2020 o PAA recebeu um incremento de R\$ 500 milhões viabilizado através da abertura de crédito extraordinário, como forma de enfrentar a situação de calamidade derivada da pandemia da COVID-19. Esse aumento do orçamento do programa se deu potencial reconhecido do programa para combater a insegurança alimentar e a fome que crescia exponencialmente nesse momento (Sambuichi *et al.*, 2020, p. 15).

Porém, antes da execução total dos recursos disponibilizados pela MP em questão, surgiu a MP nº 1.061/2020 que extinguiu o PAA, o substituindo pelo Programa Alimenta Brasil. O que gerou preocupação pela necessidade de se republicar todos os atos infralegais que regulamentavam e permitiam a funcionalidade de programa extinto, para que o Alimenta Brasil pudesse se valer dos mecanismos do PAA para ser executado de maneira eficiente em um momento de necessidade extrema.

O Alimenta Brasil manteve todas as modalidades de operação do PAA, com exceção da modalidade PAA Sementes. A modalidade extinta, garantia a distribuição de mudas, sementes e materiais propagativos atuando para a produção de sementes crioulas, orgânicas promovendo a agro biodiversidade e a soberania alimentar. Mesmo com o orçamento pequeno, o PAA Sementes gerava um grande impacto em especial, nas comunidades tradicionais.

#### **4 A EXTINÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)**

Logo após a ratificação do PIDESC pelo Brasil, surge por meio do Decreto nº 807 de 22 de abril de 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo e vinculado diretamente à Presidência da República. Entre as competências do conselho, estavam opinar sobre ações destinadas ao combate à fome, medidas buscando integração entre diferentes setores da sociedade, campanhas de conscientização sobre a fome e estimular a criação de conselhos estaduais e municipais, visando uma melhor articulação nas políticas visando efetivar o DHAA (Brasil, 1993, p. 1).

Entre os avanços trazidos com a criação do CONSEA, destaca-se o elencado no art.4º, inciso IX do referido decreto, que traz para dentro de um conselho ligado à presidência, 21 representantes da sociedade civil. Entretanto, essa primeira versão do conselho encontrou dificuldade para enfrentar questões basilares, em especial aquelas relacionadas a recursos econômicos, acabando por lidar apenas com a questão de acesso aos alimentos. Mesmo com certo êxito, o conselho



foi extinto pelo Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995, nos primeiros dias do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (Burlandy, 2009, p. 855-856).

A questão do combate à fome e a insegurança alimentar até aquele momento não tinha se consolidado como uma política de Estado. Em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva pela primeira vez à Presidência da República, a pauta do combate à fome e promoção da segurança alimentar se tornou prioritária na agenda do governo. Com isso, logo no começo do mandato o CONSEA foi recriado por meio do Decreto nº 4.582 de 30 de janeiro de 2003.

Entre as alterações trazidas, se sobressai a competência do CONSEA em propor e opinar sobre “[...]as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a serem implementadas pelo Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome” (Brasil, 2003, p. 1). Bem como, “[...] os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual do Governo” (Brasil, 2003, p. 1), a partir daí o CONSEA passa a ocupar um papel de relevância na elaboração das políticas públicas sobre a temática.

Além das alterações supramencionadas, pontua-se a manutenção da participação da sociedade civil e garantia que o conselho seria presidido por um membro desta. Revelando assim, a disposição do governo em ouvir a sociedade buscando a elaboração de políticas públicas eficientes no enfrentamento do problema social que é a fome e a insegurança alimentar e/ou nutricional. Desse modo, o CONSEA se fortaleceu como grupo de trabalho, negociando diretamente com a Presidência da República, estando no cerne das iniciativas que resultaram no primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Maluf; Leão, 2012, p. 38).

No Programa Fome Zero (FMZ) principal iniciativa do governo Lula para a questão da insegurança alimentar, o CONSEA adquiriu papel relevante na intermediação de políticas públicas. Com a participação popular e com vinculação direta a presidência muitas foram as conquistas para o programa, entre elas o reconhecimento das Nações Unidas de que o programa era um exemplo, contribuindo com o desenvolvimento sustentável e a promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional.

Em 2006, o CONSEA em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome elaborou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), responsável por estabelecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que tem por objetivo assegurar o DHAA (RANGEL, 2018, p. 185). A LOSAN é um marco civilizatório importante ao passo que estabelece a possibilidade de se exigir do estado a efetivação do DHAA. Conforme Nascimento “[...] esse marco legal iria transformar a segurança alimentar e nutricional em uma política de Estado e não de governo” (2012, p. 32).

Outro avanço nesse sentido foi galgado em 2010 quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro, alterando o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e introduzindo a alimentação como um direito social fundamental, caminhando na garantia do direito à alimentação adequada como uma política de Estado. O CONSEA atuou elaborando uma campanha nacional visando articular essa conquista. Para Maluf (2009, p. 1) o CONSEA durante a tramitação da proposta

avaliou como urgente a inclusão do direito à alimentação como direito fundamental assegurado pela CRFB/88.

Apesar de todas as notórias contribuições do CONSEA no intento de erradicar a fome e a insegurança alimentar e nutricional no Brasil, em 2019 em seu primeiro ato presidencial o governo Bolsonaro por intermédio da Medida Provisória nº 870 de 01 de janeiro retira o Conselho Nacional de Segurança e Alimentar do organograma da Presidência da República, além de modificar o artigo 11 da LOSAN, extinguindo na prática o CONSEA. O que é um indício de como o novo governo trataria o tema.

No Congresso uma Comissão Especial Mista foi criada para avaliar a MP nº 870, e o texto que extinguiu o CONSEA foi suspenso. Entretanto, após a recriação do conselho o Presidente da República vetou o texto sob a justificativa de invasão de prerrogativas. Em setembro 24 de setembro de 2019 em sessão do Congresso Nacional 299 parlamentares a favor da manutenção do veto presidencial, o CONSEA foi definitivamente extinto. O que evidencia um enfraquecimento do diálogo da sociedade civil com o governo, precarizando o processo de construção de políticas públicas voltadas para a efetivação do DHAA.

## **5 O RETORNO DA FOME AO BRASIL: UMA CONSEQUÊNCIA DO DESAMPARO ESTATAL**

A fome é um problema social que perdura pelo tempo. Entretanto, nem sempre a questão é tratada com a atenção que merece pelos governos, e os índices de insegurança alimentar tendem a se movimentar de acordo com o grau de prioridade com que a questão é tratada por aqueles que dominam o poder de ditar as políticas públicas e o orçamento do país.

Exemplo disso, é que após os esforços de programas como o Fome Zero coordenado pelo Ministério Extraordinário de Combate à Fome, em 2014, a edição do relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), denominado *The State of Food Insecurity in The World* apontou a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome. Conforme o documento, entre 2002 e 2013 o número de pessoas consideradas subalimentadas no país reduziu em 82% (FAO, p. 23-26)

Para a então Ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello “Para um país conseguir combater à fome tem que colocar o pobre no centro da meta e transformar aquilo em prioridade. Se não assumir que combater a fome é essencial, não vai acabar.” (Campello, 2014, p. 1). Todavia, essa conquista não conseguiu perdurar nos anos que se seguiram. Com a mudança dos rumos políticos do país, além da mudança das prioridades mudou-se também o papel do Estado no desenvolvimento de políticas públicas para resolver ou amenizar os problemas sociais que afligem o país.

Prova disso é a edição de 2022 do relatório *The State of Food Insecurity in The World* elaborado pela FAO, que revela que entre 2014 e 2016, 37,5 milhões de pessoas vivam em situação de vulnerabilidade alimentar no Brasil, dentre essas, 3,9 milhões em situação grave. Já no período de 2019 a 2021 houve um aumento

considerável, sendo 15,4 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave e 61,3 milhões de pessoas sem garantia de alimentação (FAO, 2022, p. 183).

Na mesma esteira, o 2º VIGISAN – Inquérito Nacional sobre a Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil, publicado em 2022, traz a informação que 125,2 milhões de pessoas vivem com algum grau de insegurança alimentar no país. O que corresponde a 58,7% da população, comparando esses dados com os de 2018 houve um acréscimo de 60% (Rede PENSSAN, 2022, p. 18).

Para o inquérito em questão, a classificação da insegurança alimentar se dá em três níveis. A insegurança alimentar insegurança leve, que é caracterizada pela incerteza sobre o acesso de alimento no futuro e pela qualidade inapropriada dos alimentos como estratégia para não diminuir a quantidade, atingindo 28% da população; a insegurança moderada se configura quando já existe a redução na quantidade de alimentos para o consumo de adultos ou a mudança do padrão alimentar por falta deles, atinge hoje 15,2% dos brasileiros; por fim a insegurança grave, que se configura ao passo que a redução do quantitativo de alimentos já atinge as crianças, nesses casos, a fome já é uma realidade familiar, atualmente 15,5% da população já vivencia essa realidade (Rede PENSSAN, 2022, p. 37).

Por fim, o 2º VIGISAN – Inquérito Nacional sobre a Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil afirma que a situação enfrentada se deve em parte, a desarticulação de políticas públicas de combate à fome, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Rede PENSSAN, 2022, p. 22). Esses dados levam a deduzir como as escolhas políticas que conduziram o desmonte do PAA e de outras políticas públicas destinadas para o combate a insegurança alimentar e/ou nutricional, favoreceram a assimetria da distribuição de oportunidades de concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da abordagem elaborada neste estudo, nota-se a importância do Direito Humano à Alimentação Adequada como um instrumento no combate à fome e a insegurança alimentar e nutricional. No Brasil, a partir da LOSAN o engendramento de políticas públicas com foco na efetivação do DHAA se torna dever do Estado, e não política de governo. Entretanto, no período recente a mudança dos rumos políticos do país retirou a questão da agenda do governo, não dando a prioridade necessária.

Nesse contexto, em que predomina uma ideologia de não intervenção do Estado diversas políticas públicas que objetivavam a promoção da segurança alimentar e nutricional são desarticuladas. Desse modo, sem o aparato estatal no enfrentamento dessa mazela social histórica o Brasil retorna ao Mapa Mundial da Fome, e a insegurança alimentar se apresenta em seus mais diferentes níveis, atingindo metade da população do país.

As violações ao DHAA realizadas pelo Estado brasileiro no interregno entre 2019 e 2022 são muitas e se dão em muitas frentes. Entre elas elenca-se entre principais, o processo de expansão da aprovação de agrotóxicos e a perda dos critérios técnicos utilizados para tal. Essa “passagem da boiada” dos agrotóxicos, realizada por medidas infralegais, sem o crivo do Poder Legislativo e sem debate

com a sociedade revela o empenho dos agentes governamentais em favorecer o mercado, em especial o de commodities, mesmo que isso configure a contaminação do solo, da água, dos camponeses e da comida, não existe alimentação saudável ou adequada regada a contaminação.

Mesmo assim, com a justificativa da expansão da produção, o veneno é literalmente empurrado goela abaixo. Outra grave afronta ao DHAA no período em questão se dá com a desarticulação e o esvaziamento do PAA. Afinal, desmontar uma política pública que promovia a alimentação adequada fornecendo diretamente alimento de qualidade aqueles que não tinham o acesso, aponta na contramão do combate à fome e insegurança alimentar e nutricional. Principalmente se levarmos em conta a grave crise sanitária, econômica e social que se deu em virtude da pandemia de COVID-19.

O estrangulamento orçamentário e de execução que o PAA sofreu, mesmo sendo substituído posteriormente pelo Alimenta Brasil, contribuiu para que muitos pratos ficassem vazios em um momento de extrema necessidade. Por fim, outra ofensa ao DHAA no Brasil se deu com a extinção do CONSEA, que se dava com ampla participação popular no debate e no desenvolvimento de políticas públicas. Ligado diretamente a Presidência da República, muitas foram as conquistas do conselho na promoção de uma país sem fome e com segurança alimentar e nutricional.

Os dados alarmantes do retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil são reflexo direto do descaso com o qual as políticas públicas que possuíam o DHAA como parâmetro foram tratadas na última gestão. As violações abordadas nesse estudo, bem como que contribuíram para o estado atual, se deram pelo total falta de prioridade com a qual a questão foi tratada. Revelando a fome, talvez não como uma consequência nefasta dessa gestão, mas como uma espécie de projeto de governo.

## REFERÊNCIAS

ANVISA. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução da Diretoria Colegiada - RDC N° 294, de 29 de julho de 2019*. Dispõe sobre os critérios para avaliação e classificação toxicológica, priorização da análise e comparação da ação toxicológica de agrotóxicos, componentes, afins e preservativos de madeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31/07/2019, Edição: 146, Seção: 1, p. 78. Brasília: ANVISA, 2019a.

ANVISA. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n° 295, de 29 de julho de 2019*. Dispõe sobre os critérios para avaliação do risco dietético decorrente da exposição humana a resíduos de agrotóxicos, no âmbito da Anvisa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31/07/2019, Edição: 146, Seção: 1, p. 85. Brasília: ANVISA, 2019b.

ANVISA. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Resolução da Diretoria Colegiada - RDC N° 296, de 29 de julho de 2019*. Dispõe sobre as informações toxicológicas para rótulos e bulas de agrotóxicos, afins e preservativos de madeira. Diário Oficial da União. 31/07/2019, Edição: 146, Seção: 1, p. 88-89. Brasília: ANVISA, 2019c.

BRASIL, *Lei n° 10.696 de 02 de junho 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/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm). Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL, *Lei n° 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://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto n° 10.880, de 2 de dezembro de 2021*. Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória no 1.061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 3 dez. 2021b.

BRASIL. *Decreto n° 4.582, de 30 de janeiro de 2003*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4582.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm). Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto n° 807, de 22 de abril de 1993*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm). Acesso em: 03 dez. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória n° 1.061, de 9 de agosto de 2021*. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 6, 10 ago. 2021a.

BURLANDY, L. *A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo*. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2009.v14n3/851-860/pt>. Acesso em: 4 dez. 2022.

CAMPELLO, T. *Relatório indica que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014*. Portal Brasil: 16 set. 2014. Disponível em : <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em 01 dez. 2022.

DELGADO, G. C. *Do Capital Financeiro na Agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FAO. FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD *et al.* *The state of food and nutrition in the world*. Rome: FAO, 2022.

FAO. FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD *et al.* *The state of food and nutrition in the world*. Rome: FAO, 2014.

FERNANDES, G. B. *et al.* *Genes, Genética e Determinismo: O Caso dos Transgênicos na Agricultura*. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v. 8, n. 2, p. 264–283, maio 2019.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática*. 3 ed., Del Rey, Belo Horizonte, 2010.

HESS, S. *Banidos da Europa, made in China e usados na soja: os agrotóxicos aprovados por Bolsonaro*. Agência Pública: 19 set. 2022. Disponível em: <https://apublica.org/2022/09/banidos-na-europa-made-in-china-e-usados-na-soja-os-agrotoxicos-aprovados-por-bolsonaro/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

MALUF, R. S. *Exposição de Motivos nº 002/2009/CONSEA, de 19 de março de 2009*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/exposicao-de-motivos-no-002-2009-consea>. Acesso em: 01 dez. 2022.

MALUF, R. S.; LEÃO, M. M. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Defesa Agropecuária. *Portaria nº 43, de 27 de fevereiro de 2020*. Diário Oficial da União, 27/02/2020, Edição: 39, Seção: 1, p. 4. Brasília: MAPA, 2020.

NASCIMENTO, R. C. *O papel do Consea na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

*PACTO Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://dhnet.org.br>. Acesso em: 04 dez. 2022.

PERIN, G. *et al.* *A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios*. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691).

PIMENTEL, A. G. *Agroecologia: insurgência pela vida*. 2020. Tese (Doutorado em Agroecologia) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://arquivo.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00008c/00008ca6.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.

POULAIN, J. P. *Sociologias da Alimentação*. (Tradução de Rossana Pacheco da Costa Proença, Carmen Sílvia Rial e Jaimir Conti), Florianópolis: Série Nutrição, EDUFSC, 2004.

RANGEL, T. L. V. *Fome: segurança alimentar e nutricional em pauta*. Curitiba: Appris, 2018.

REDE PENSSAN. VIGISAN, *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2022. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em 01 dez. 2022.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19*. Brasília: Ipea, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SAMBUICHI, R. H. R.; MOURA, I. F.; MACHADO, J. G.; PERIN, G. 2022. *Contribuições do programa de aquisição de alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Brasília: Ipea.

SANTOS, F.; TANSCHKEIT, T. *Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil*. Colômbia Internacional, n. 99, p. 151-186, jul. 2019.

SINGER, P. A cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Rev. Sociol. Polit.* [online], v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

TRINDADE, J. D. L. *História social dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2002.