



**POLÍTICAS PÚBLICAS E O RETORNO DA FOME E DA INSEGURANÇA  
ALIMENTAR NO BRASIL: DIREITO À VIDA E À ALIMENTAÇÃO**

**PUBLIC POLICIES AND THE RETURN OF HUNGER AND FOOD  
INSECURITY IN BRAZIL: RIGHT TO LIFE AND FOOD**

<i>Recebido em:</i>	30/08/2023
<i>Aprovado em:</i>	24/11/2023

**Paula Carolina Pessoa de Lima<sup>1</sup>**

**Vinícius Gomes Casalino<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O ordenamento jurídico brasileiro garante a todos, indistintamente, o direito à alimentação. Contudo, a conjuntura atual revela um retrocesso evidenciado pelo retorno do país ao mapa da fome da ONU, situação que restava superada desde 2014. O presente estudo buscou apresentar os conceitos inerentes ao tema e analisar as políticas públicas alimentares adotadas durante a pandemia de Covid-19. Para tanto, optou-se pelo método

<sup>1</sup> Aluna bolsista FAPIC/Reitoria, de Iniciação Científica na PUC Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino, pesquisando na área das políticas públicas e do direito à alimentação, retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social - Direitos Humanos e Políticas Públicas. Estagiária no Tribunal de Justiça de São Paulo, na área do Direito Civil. Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

<sup>2</sup> Professor titular da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Camp) em regime de tempo integral e dedicação exclusiva. Ministra aulas de direito tributário no curso de graduação, seminários avançados de pesquisa e direito econômico e economia capitalista no curso de pós-graduação. Orientador de mestrado, está vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas, do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, com pesquisas sobre mudanças estruturais da economia capitalista e políticas públicas, e análise crítico-positiva dos direitos humanos. É Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), sob supervisão da professora titular Dra. Leda Maria Paulani, e pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), sob supervisão do professor titular Dr. Jorge Luís da Silva Grespan. Doutor e Mestre pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco-USP), instituição pela qual obteve o grau de bacharel em direito. ORCID: 0000-0003-0003-3315. [vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br](mailto:vinicius.casalino@puc-campinas.edu.br)



hipotético-dedutivo, através do qual foram elaboradas proposições hipotéticas para serem confirmadas, ou não, por meio de testagem. Concluiu-se que as políticas públicas implementadas se mostraram ineficazes em razão de problemas que vão desde falhas das próprias medidas governamentais adotadas até dificuldades de gestão orçamentária, o que resultou no aumento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à alimentação. Segurança alimentar. Políticas públicas.

### ABSTRACT

The Brazilian legal system guarantees the right to food to all without distinction. However, the current situation reveals a setback evidenced by the country's return to the UN's hunger map, a situation that had been overcome since 2014. This study aimed to present the inherent concepts of the subject and analyze the food public policies adopted during the Covid-19 pandemic. For this, it was opted for the hypothetical-deductive method, through which hypothetical propositions were elaborated to be confirmed, or not, by means of testing. It was concluded that the implemented public policies proved to be ineffective due to issues ranging from flaws in the governmental measures themselves to budget management difficulties, which resulted in an increase in the number of people experiencing food and nutritional insecurity in Brazil.

**KEYWORDS:** Right to food. Food security. Public policies.

### INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado no Brasil o retorno da fome e da insegurança alimentar e nutricional, explicitado pelo retorno do país ao Mapa da Fome da ONU. Especialmente após o início da pandemia de Covid-19 em 2020, a situação se tornou



crítica, considerando que houve um aumento de 54% no número de domicílios que conviviam com a fome e a insegurança alimentar.<sup>3</sup>

Considerando essa situação, inúmeras políticas públicas foram adotadas visando controlar o problema e frear o retrocesso que vem sendo observado. No entanto, como se verá, as medidas adotadas não foram suficientes por diversos motivos.

Em vista disso, o presente artigo procurou analisar a relação entre as políticas públicas e o recente retorno dos quadros de fome e insegurança alimentar e nutricional no país, levando-se em conta o direito à vida e o direito à alimentação dele decorrente, tal como previstos no texto constitucional.

As políticas públicas são o meio pelo qual se tornam concretas as ações estatais. Por meio de um conjunto de decisões emanadas de diversos atores políticos e implementadas por agentes administrativos, determinam-se os meios para alcançar determinados objetivos que podem estar estabelecidos em leis ou refletir a efetivação de princípios constitucionais.

Por sua vez, a segurança alimentar e nutricional, nos termos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, prescreve a realização do direito à alimentação, constitucionalmente previsto, através do fornecimento regular e permanente de alimentos, respeitando a diversidade cultural e sem o prejuízo da garantia de outros direitos.

Como objetivo geral, o presente trabalho busca comprovar a hipótese de que a falha das políticas públicas implementadas durante a pandemia para garantir de forma adequada alimentação mínima a todos envolve diversos fatores, dentre os quais se destaca a ineficiência das ações governamentais adotadas e dificuldades de gestão orçamentária em razão da redução na arrecadação por parte do Estado.

Para alcançar o supracitado objetivo a pesquisa utiliza-se do método hipotético-dedutivo, que tem como base a elaboração de um conjunto de proposições hipotéticas a

---

<sup>3</sup> Conferir: I Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (I VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), 2020. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/>>.



partir das quais o pesquisador procura comprová-las por meio de testagem, partindo do geral para o particular. Buscando alcançar essa finalidade, as hipóteses serão submetidas a falseamentos, para que venham a ser comprovadas ou não.<sup>4</sup>

Nesse diapasão, com fulcro de alcançar os resultados almejados, o estudo estrutura-se em três etapas. Na primeira procura-se conceituar as políticas públicas e traçar suas principais características através de uma divisão baseada no direcionamento do orçamento, de modo a entender a relação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) na elaboração e concretização dessas medidas.

Em seguida, na segunda etapa, serão definidos os conceitos de direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional, bem como será traçado um histórico de desenvolvimento desse direito no Brasil, de modo a compreender como o país alcançou sua atual proteção na Constituição Federal.

Por fim, na terceira etapa, as políticas públicas serão relacionadas com o direito à alimentação, bem como serão analisadas as medidas governamentais adotadas durante os últimos anos visando garantir a alimentação adequada e, assim, serão expostos os possíveis motivos pelos quais houve o retorno da insegurança alimentar no Brasil.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para adentrar no estudo das políticas públicas é imprescindível defini-las e compreender as implicações dessas ações governamentais na efetivação de direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

As políticas públicas, na concepção de Felipe de Melo Fonte, são conceituadas como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-

---

<sup>4</sup> MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 96.



los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance destes atores.<sup>5</sup>

Conforme essa definição, infere-se que a implementação de uma política pública é um processo que envolve diversos atos e decisões que podem emanar de diferentes agentes políticos, envolvendo, portanto, os três poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A propósito, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, explicitado na jurisprudência, as políticas públicas são direcionadas a concretizar os direitos fundamentais de todas as dimensões. Por isso, elas devem ficar principalmente a cargo do processo político, ocorrendo intervenção judicial apenas excepcionalmente. Ressalta-se que para políticas públicas constitucionalizadas, isto é, voltadas à concretização de direitos fundamentais, deve haver maior intervenção do Poder Judiciário apenas no sentido de compelir a Administração Pública a proceder à implementação das referidas políticas quando verificado o inadimplemento por parte do poder público.<sup>6</sup>

A esse respeito, em jurisprudência recente, no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612, com repercussão geral (Tema 698), o plenário do Supremo Tribunal Federal fixou parâmetros nas decisões judiciais a respeito de políticas públicas direcionadas à realização de direitos fundamentais, especificando que as decisões devem apontar quais finalidades devem ser alcançadas e quais os planos e meios adequados para o fim a que se propõem.

De acordo com o julgado, em caso de inércia da Administração Pública que acabe impedindo os direitos fundamentais de serem realizados, é permitido ao poder judiciário certo grau de interferência para a implementação das políticas públicas, não havendo, neste caso, violação ao princípio da separação dos poderes. A decisão fixou as seguintes teses:

---

<sup>5</sup> Esse conceito foi citado por Felipe de Melo Fonte, se referindo à definição estabelecida por Wiliam Jenkins. FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 46.

<sup>6</sup> Essa definição advém da análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. *Ibidem*, p. 45.



1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; [...].<sup>7</sup>

Quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, no Brasil, foram introduzidos inúmeros direitos fundamentais os quais dependiam de ações governamentais para que fossem efetivados, fazendo com que fossem delegadas inúmeras tarefas ao Estado.<sup>8</sup>

Por isso, há grande preocupação com o estudo das políticas públicas, na medida em que a movimentação da máquina estatal para a efetivação dos direitos de segunda dimensão cria a necessidade de remanejamento de gastos, o que pode se tornar uma difícil tarefa em períodos de crise.

Os direitos de segunda dimensão definem-se como aqueles de cunho positivo, que possuem a característica de outorgar a seus titulares direito a prestações estatais e atribuem ao Estado um comportamento ativo na sua efetivação.<sup>9</sup>

Nesse diapasão, o direito à alimentação é um direito tipicamente de segunda geração, visto que sua simples positivação na Constituição Federal não garante sua efetividade. A garantia de um sistema de segurança alimentar e do fornecimento de alimentos a camadas da população que não possuem acesso depende de ações positivas do Estado no sentido de assegurar o financiamento e os planos que preveem a forma de distribuição dos alimentos.

Segundo Theodore J. Lowi, as políticas públicas podem ser divididas em quatro tipos (*types of policy*) que definem a forma como o Estado toma as decisões a respeito do

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1>.

<sup>8</sup> FONTE, 2015, p. 37.

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 47.



direcionamento do orçamento para implementação daquelas, bem como o seu nível de aceitação ou rejeição por determinados grupos da população.<sup>10</sup>

O primeiro tipo abrange as políticas distributivas, que não levam em consideração as limitações que existem dos recursos públicos e privilegiam determinadas parcelas da população, de modo que geram impactos mais individuais. Exemplos são as taxas para certos usuários do serviço de transporte público.<sup>11</sup>

Prosseguindo, existem as políticas regulatórias, que são relacionadas com burocracia estatal e grupos de interesses, sendo as políticas mais visíveis ao público como um todo. A citar como exemplo dessa modalidade, há a proibição de fumar em locais fechados, bem como os códigos de obras e de trânsito.<sup>12</sup>

Existem também as políticas redistributivas, por meio das quais se alocam bens e serviços a determinada parcela da população através da extração de outro grupo específico. Por meio dessas políticas ocorrem perdas a curto prazo para uma parcela da população e uma garantia incerta para outra parte da população. Como exemplo, cite-se a reforma agrária e o sistema previdenciário.<sup>13</sup>

Por fim, existem as políticas constituintes, que são procedimentais e, portanto, voltadas para o estabelecimento de normas e procedimentos a partir dos quais serão formuladas outras políticas. O principal exemplo são as regras de distribuição de competência entre os poderes.<sup>14</sup>

As políticas alimentares podem ser enquadradas no contexto das políticas redistributivas, visto que têm como objetivo reparar desigualdades sociais através de programas governamentais que dependem de financiamento e, portanto, da realocação de recursos.

---

<sup>10</sup> LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

<sup>11</sup> SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

<sup>12</sup> *Ib.*

<sup>13</sup> *Ib.*

<sup>14</sup> *Ib.*



Esse modelo revela, ao contrário do que se pode pensar num primeiro momento, que as políticas públicas é que determinam, em geral, a política de um determinado Estado. De fato, nas palavras de Lowi: “policys determine politics”. Através daquelas, isto é, das políticas públicas, o governo assume um papel coercitivo, sendo a regulação um dos meios utilizados para controlar a sociedade e a conduta individual das pessoas.<sup>15</sup>

Ainda segundo o autor, sempre que ocorreram mudanças significativas na política tradicional, pode-se constatar a existência de políticas públicas implementadas por trás. A partir dessa constatação, é evidente que, em períodos de crise, as regras do jogo mudam, surgindo para os Estados a necessidade de planejamento orçamentário voltado para políticas públicas que sejam de interesse não apenas da população, mas estejam dentro da possibilidade de execução da máquina pública.

Assim, servindo como meio de dar efetividade aos comandos gerais estabelecidos pelo ordenamento jurídico, através de ações governamentais realizadas no âmbito da Administração Pública, as políticas públicas impõem custos ao orçamento público, bem como aos particulares, para que sejam implementadas.<sup>16</sup>

Nesse sentido, Felipe de Melo Fonte explica:

A correlação entre ação do Estado e política pública é algo a se remarcar, já que permite assentar que, por regra geral, a execução de políticas públicas depende de gastos públicos. Logo, é no processo político-jurídico de definição do dispêndio público que se encontra a gênese das políticas públicas. É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas. Não é o ponto de chegada, já que é corrente na doutrina e jurisprudência a natureza meramente autorizativa do orçamento, podendo o Executivo simplesmente contingenciar os valores, deixando de efetuar gastos. O resultado final do procedimento, por óbvio, é a real prestação de serviços públicos à população e a edição de atos administrativos voltados a tal finalidade.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> LOWI, 1976.

<sup>16</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende de impostos. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2019, p. 10.

<sup>17</sup> FONTE, 2015, p. 54.



Verifica-se que as políticas públicas estão diretamente ligadas às diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ou seja, aos gastos públicos. No entanto, a decisão quanto ao destino do orçamento não cabe apenas ao Poder Executivo, visto que este encaminha os projetos para sanção do Poder Legislativo, e, por vezes, os interesses de cada poder não são convergentes, o que dificulta a efetivação dos direitos legalmente previstos.

Para compreender a elaboração de políticas públicas referentes ao direito à alimentação, buscando garantir a segurança alimentar e nutricional, bem como evitar a insegurança alimentar e a fome, necessário se faz compreender o direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro.

### 3 DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

O direito à vida está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, que representa um dos pilares da República Federativa do Brasil e encontra-se inserido no artigo 1º, III, da Constituição Federal. O dispositivo assegura, diga-se de passagem, não apenas o direito de estar vivo, mas também ter uma existência digna. A esse respeito:

O direito à vida, possui uma íntima ligação com a dignidade, ou poderia dizer, ainda, a plenitude da vida. Isto significa que o direito à vida não é apenas o direito de sobreviver, mas de viver dignamente.<sup>18</sup>

Nesse sentido, a expressão “direito à vida” possui dois sentidos: o primeiro, relacionado ao direito de continuar vivo e, portanto, existir, e o segundo relacionado ao direito do indivíduo de prover sua própria existência e subsistência.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ROBERTO, L. M. P. O direito à vida. *Scientia Iuris*, [S. l.], v. 7, p. 340–353, 2004. DOI: 10.5433/2178-8189.2004v7n0p340. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11138>.

<sup>19</sup> ROBERTO, L. M. P. O direito à vida. *Scientia Iuris*, [S. l.], v. 7, p. 340–353, 2004. DOI: 10.5433/2178-8189.2004v7n0p340. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11138> *apud* CRETELLA JÚNIOR, José. Comentário à Constituição Brasileira de 1988. vol. I, art. 1º a 5º, LXVII. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, p. 182/183.



Decorre do direito à vida o direito à alimentação, não apenas em quantidade, mas em qualidade, possuindo finalidade que vai além da sobrevivência física, objetivando também uma existência digna para o indivíduo.

O direito à alimentação está diretamente relacionado com o direito à vida e, diante de sua especial importância, foi inserido de maneira específica no artigo 6º da Constituição Federal, no capítulo dos direitos sociais, sendo considerado um direito fundamental.

Não obstante a tutela atual desse direito, houve uma longa construção histórica para que se alcançasse a proteção da segurança alimentar hoje existente no Brasil.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e a conseqüente necessidade de reestruturação dos países, o direito internacional passou a apresentar maior relevância no âmbito da proteção de direitos fundamentais, e é nesse contexto que surge a Organização das Nações Unidas (ONU).

A partir desse período, com o fomento do direito internacional, diversos documentos internacionais passam a abordar o direito à alimentação, de forma a impulsionar não apenas sua regulamentação, mas buscando também sua efetividade.

Assim, com o advento da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, pela primeira vez o direito à alimentação figurou em um documento jurídico de âmbito mundial, encontrando-se preceituado no artigo 25 do referido documento. Nesse sentido, estabelece o citado dispositivo:

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.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>.



Posteriormente, o direito à alimentação foi incluído em outro documento formal internacional, sendo este o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, no âmbito da ONU, que, em seu artigo 11, ampliou o que estava previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>21</sup>, estabelecendo que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>22</sup>

Sob a óptica nacional, foi durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945, que o então presidente da república, Getúlio Vargas, incorporou nas políticas públicas governamentais o debate a respeito da assistência alimentar.

Posteriormente, contudo, durante um longo período, não houve ações governamentais relevantes voltadas para a segurança alimentar, bem como não surgiram inovações a esse respeito na legislação brasileira.<sup>23</sup>

Apenas em 1986, durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, foi proposto o entendimento sobre o sentido da segurança alimentar, como sendo:

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna.

<sup>21</sup> SHAW, D. John. **World Food Security**: a history since 1945. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

<sup>23</sup> BRISSOS, Susana (2016). "Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida". Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsA/CSG Documentos de Trabalho nº 149/ 2016. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14864/1/WP149.pdf>>.



Tal entendimento foi consolidado somente na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994.<sup>24</sup>

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi inserido o capítulo dos direitos sociais no qual constavam garantias genéricas à dignidade humana, sem, entretanto, conter expressamente a proteção do direito à alimentação.

No ano de 2003, o então Presidente da República lançou o programa denominado “Fome Zero” no qual diversas políticas públicas alimentares foram implementadas, tais como o bolsa-família e melhorias na merenda escolar. No decorrer dos anos seguintes a incidência da fome junto a camadas pobres da população brasileira diminuiu consideravelmente, sendo este programa destacado no Relatório de Segurança Alimentar no Mundo, realizado pelas Nações Unidas em 2014, visto que o país saiu do Mapa da Fome da ONU.<sup>25</sup>

Em 2004 ocorreu um evento em Pernambuco que tinha como temática central a Segurança Alimentar e Nutricional, denominado II Conferência Nacional da SAN.<sup>26</sup> Nota-se que o debate acerca da alimentação era recorrente, contudo, esse direito ainda não era legislado explicitamente como um direito fundamental na Constituição Federal.

Então, em 2006 foi promulgada a Lei 11.346/06, denominada Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, a qual estabeleceu em seu artigo 2º a promoção do direito à alimentação a um direito fundamental, bem como criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>27</sup> Assim, passou a constar:

<sup>24</sup> BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flavio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010, p. 12. Disponível em: <[https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)>.

<sup>25</sup> A esse respeito: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>.

<sup>26</sup> BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010, p. 13.

<sup>27</sup> GUERRA, Lúcia Dias da Silva. **ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil**. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 31, n. 2, 2022. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-1290202210370pt>.



Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.<sup>28</sup>

No ano seguinte foi instituída a Caisan (Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional), a qual, em conjunto com o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), passaram a integrar o Sisan (Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional). Esses organismos atuavam com a participação da sociedade civil, do setor privado, de especialistas e profissionais, buscando participar da implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>29</sup>

Em que pese haver legislação infraconstitucional anterior, somente com o advento da Emenda Constitucional nº 64, de 2010, o direito à alimentação foi incluído no rol de direitos sociais da Constituição Federal de 1988, constando em seu artigo 6º a referida proteção.<sup>30</sup>

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.<sup>31</sup>

Com a finalidade de ampliar o consumo de alimentos saudáveis, combater o sobrepeso, a obesidade e doenças decorrentes da alimentação inadequada, foi assinado o Pacto Nacional para Alimentação Saudável, através do Decreto 8.553 de 2015.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> BRASIL. Lei n. 13.346, 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:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/111346.htm)>.

<sup>29</sup> GUERRA, 2022.

<sup>30</sup> BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010.

<sup>31</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm).

<sup>32</sup> GUERRA, 2022.



Através da Medida Provisória nº 870 de 2019, a nova gestão federal extinguiu o Consea, reduzindo assim a participação da sociedade civil no debate a respeito da segurança alimentar e nutricional.<sup>33</sup>

Então, em 2023, com a nova gestão de governo no âmbito federal, o Consea foi retomado em 28 de fevereiro, sob a justificativa de que era necessário restabelecer o direito à alimentação para o povo<sup>34</sup>.

Evidentemente, em que pese as inúmeras ações governamentais adotadas nos últimos anos, estas não foram suficientes para impedir o retorno da insegurança alimentar e o retorno do país ao mapa da fome, especialmente em decorrência da crise sanitária, conforme segue.

#### 4 RETORNO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A segurança alimentar e nutricional é conceituada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional como a:

[...] 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.<sup>35</sup>

Em contrapartida, a insegurança alimentar e nutricional acontece quando uma pessoa ou família não tem acesso a alimentos regularmente e permanentemente. Assim, esta pode ser classificada em três níveis: a) leve, quando há incerteza quanto ao acesso a

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>.

<sup>35</sup> BRASIL. Lei n. 13.346, 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.



alimentos em um futuro próximo; b) moderada, quando há quantidade insuficiente de alimentos; e c) grave, quando há privação no consumo de alimentos e fome.<sup>36</sup>

Contudo, não é apenas a fome e a falta de alimentos que revela a insegurança alimentar. Essa circunstância também se reflete em doenças associadas à alimentação inadequada, que decorrem do consumo de alimentos com qualidade incerta e prejudicial, dentre as quais se inclui a obesidade.

Além disso, situações como estrutura de produção de alimentos prejudicial ao meio ambiente, imposição de preços abusivos nos bens essenciais e padrões alimentares que desprezam a diversidade cultural e até mesmo a dificuldade de acesso a alimentos também prejudicam a efetivação do direito à alimentação adequada.<sup>37</sup>

Portanto, em se tratando de segurança alimentar e nutricional, deve ser garantido a todos o direito humano à alimentação adequada, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo, garantindo-se à população não apenas a quantidade mínima de calorias e proteínas necessárias para a sobrevivência, mas uma alimentação de qualidade que atenda a critérios de variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer.<sup>38</sup>

Com a finalidade de reduzir o problema da insegurança alimentar as políticas públicas são o principal meio utilizado pelo Estado. Desse modo, ao analisar as principais políticas implementadas no Brasil com finalidade de garantir a alimentação adequada, observa-se que a partir de 2003 houve uma progressiva redução da fome no Brasil, com a retirada do país do mapa da fome da ONU.

No entanto, nos últimos anos observou-se um retrocesso no que diz respeito à segurança alimentar no Brasil, visto que a partir de 2016 tem ocorrido um enfraquecimento e desmonte de políticas públicas voltadas à alimentação no país.

---

<sup>36</sup> Conferir: II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>.

<sup>37</sup> GUERRA, 2022 apud BRASIL, 2006.

<sup>38</sup> *Ibidem*.



No mês de dezembro de 2019 surgiram na China os primeiros casos de uma doença denominada pela OMS como Covid-19, sendo que em 11 de março de 2020 este mesmo órgão caracterizou a situação como uma pandemia.<sup>39</sup>

Em decorrência disso, durante o período em que o país passava por restrições para conter o avanço da doença, além da crise sanitária se instalou uma crise econômica e a situação da fome se agravou ainda mais, pois o distanciamento social na prevenção e combate à pandemia fez desaparecer empregos formais e informais, bem como afastou crianças e jovens das escolas, devido a suspensão das aulas, prejudicando o acesso à merenda escolar.

O II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) em 2022 revelou que, naquele ano, 33,1 milhões de brasileiros estavam passando fome, e mais de metade da população apresentava algum grau de insegurança alimentar.<sup>40</sup>

Durante o período da pandemia foram adotadas diversas medidas para impedir o avanço da insegurança alimentar no Brasil, as quais previam principalmente distribuição de alimentos e garantia de renda mínima.

As medidas criadas após o início da pandemia foram o auxílio Renda Básica Emergencial em nível federal, a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em nível estadual e municipal, assim como a doação emergencial de alimentos nos estados e municípios.

Além disso, medidas existentes antes da crise de Covid-19 foram adaptadas para melhor atender à população. Dentre elas, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em nível nacional, o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>.



distribuição de alimentos por meio dos equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>41</sup>

Em março de 2020 foi aprovado o auxílio Renda Básica Emergencial, que consistia na transferência de um auxílio mensal no valor de R\$ 600,00 para pessoas desempregadas, autônomos, assim como trabalhadores formais e informais que foram impedidos de exercer seus trabalhos em razão da crise e que não eram beneficiários de outros programas de transferência de renda.<sup>42</sup>

Trata-se da política pública mais popular adotada durante a pandemia em razão de sua implementação no âmbito da União, com abrangência nacional, e devido aos diversos problemas que surgiram com o referido programa.

Foi observado que muitas famílias não eram elegíveis ao recebimento do auxílio, pois o critério do Cadastro Único da Política Nacional de Assistência Social, analisava a renda *per capita* e excluía famílias que não se enquadravam em situação de extrema pobreza, apesar de não terem condições de se sustentar.<sup>43</sup>

Além disso, a própria dificuldade de acesso ao programa através de cadastro online se mostrou um desafio, levando-se em conta que 26% dos brasileiros se encontram sem acesso à internet e 16% dos analfabetos ou com baixa escolaridade não usam a internet.<sup>44</sup>

Outra política adotada foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual foi instituído no âmbito Programa Fome Zero e consiste na compra e doação simultânea de

<sup>41</sup> GURGEL, Aline do Monte; SANTOS, Carla Caroline Silva dos; ALVES, Kelly Poliany de Souza; ARAUJO, Juciany Medeiros de; LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 12, p. 4945-4956, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> GARCIA, Maria Lúcia T; PANDOLFI, Aline F; LEAL, Fabiola X; STOCCO, Aline F; BORREGO, Arelys Esquenazi; BORGES, Rodrigo Es; A OLIVEIRA, Edineia F dos; LANG, Aline em; ANDRADE, Cenira Oliveira; SALAZAR, Silvia N. The COVID-19 pandemic, emergency aid and social work in Brazil. **Qualitative Social Work**, [S.L.], v. 20, n. 1-2, p. 356-365, mar. 2021. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1473325020981753>.

<sup>44</sup> GURGEL, 2020 *apud* Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. Survey on the Use of Information and Communication Technologies in Brazilian Households [Internet]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil; 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y38nl8gy>.



alimentos de agricultores familiares, com o posterior repasse para organismos públicos voltados a segurança alimentar e nutricional.<sup>45</sup>

Desde 2016, o referido programa vinha sofrendo cortes orçamentários que colocaram em risco sua existência, contudo com o advento da crise sanitária decorrente da pandemia foi realizada uma parceria entre estados, municípios e o Governo Federal através do Ministério da Cidadania e da Companhia Nacional de Alimentos (Conab).<sup>46</sup>

Dessa forma, houve investimento do Governo Federal de 1 bilhão no PAA, fazendo com que os alimentos da agricultura familiar fossem adquiridos e atendessem a 2.647 municípios<sup>47</sup>. Também foram prorrogados contratos já vencidos em 2019 com saldo de vencimento para 2020, o que fez com que agricultores beneficiados ganhassem mais tempo para entrega dos alimentos às organizações governamentais, medida esta adotada em razão da situação emergencial durante a pandemia.<sup>48</sup>

Esse programa tem a vantagem de unir em uma só ação a garantia de alimentos a grupos vulneráveis juntamente com a promoção de uma alimentação de qualidade, através de produtos originários da agricultura familiar, reforçando a importância do PAA durante a Pandemia de Covid-19, visto que teve a capacidade de evitar o problema da fome e da alimentação inadequada no aspecto nutricional.

Entretanto, em que pese o esforço do PAA para garantir alimentação de qualidade, nos últimos anos houve a intensificação da produção de alimentos ultraprocessados decorrente do sistema globalizado em razão do baixo custo, apresentação e fácil disponibilidade desses alimentos, o que acarretou a intensificação do consumo desse tipo de alimento durante a pandemia, impactando diretamente no

<sup>45</sup> SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; BERNARDES, Milena Serenini; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEÓN, Letícia; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas. **Interamerican Journal Of Medicine And Health**, [S.L.], v. 4, 7 fev. 2021. Sociedade Regional de Ensino e Saude LTDA.

<sup>46</sup> GURGEL, 2020.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/2238-investimentos-publicos-podem-aliviar-impacto-da-pandemia-sobre-208-mil-agricultores-familiares>.

<sup>48</sup> GURGEL, 2020.



surgimento de obesidade e doenças ligadas à alimentação de baixa qualidade, contribuindo para o agravamento da crise sanitária no país.<sup>49</sup>

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por sua vez, consiste no repasse, pelo Governo Federal, aos estados, municípios e escolas federais de recursos para obtenção de gêneros alimentícios para elaboração de merenda escolar ao longo do ano letivo, de acordo com o número de matriculados.<sup>50</sup>

Diante da interrupção das aulas após o início da pandemia objetivando conter a disseminação do vírus, buscou o governo adaptar o PNAE em vista de manter a alimentação dos alunos através do envio de kits com alimentos *in natura* diretamente para as famílias dos discentes e evitando a insegurança alimentar das crianças e adolescentes que se encontravam em modalidade de ensino à distância (EAD).<sup>51</sup>

Especificamente no estado de São Paulo, o Cartão Merenda foi outra medida adotada para manter a alimentação dos alunos mesmo fora da escola. Essa política consistia no repasse de valores aos estudantes que variavam de acordo com o nível de escolaridade da criança ou adolescente.<sup>52</sup>

Além dos problemas supramencionados, o Programa Bolsa Família foi outra medida que se mostrou insuficiente durante a pandemia. Isso se deu em razão da redução no número de beneficiários no ano de 2019, com corte de 381 mil famílias em relação ao ano anterior.<sup>53</sup> Essa situação indica que existia uma demanda invisível de acesso ao benefício, pois as pessoas cortadas do auxílio se tornaram inelegíveis para recebê-lo e invisíveis em termos de seguridade social<sup>54</sup>.

À luz do que se disse, é evidente que, apesar de terem sido adotadas inúmeras medidas para impedir o retorno da insegurança alimentar, a pandemia de Covid-19

<sup>49</sup> SOUZA, 2021.

<sup>50</sup> GURGEL, 2020.

<sup>51</sup> SOUZA, 2021.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prazo-para-o-uso-dos-creditos-do-cartao-merenda-termina-no-dia-31-de-dezembro/>.

<sup>53</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/27/cortes-bolsa-familia-primeiro-mes-governo-bolsonaro.htm>.

<sup>54</sup> GARCIA; PANDOLFI; LEAL; STOCCO; BORREGO; BORGES; A OLIVEIRA; LANG; ANDRADE; SALAZAR, 2021.



agravou uma situação que já vinha se intensificando anteriormente, ao passo que as políticas públicas adotadas durante esse período se mostraram insuficientes em garantir segurança alimentar para a população, principalmente as pessoas em situação de rua, aqueles abaixo da linha da pobreza, a população rural e povos de comunidades tradicionais.<sup>55</sup>

Apesar da criação de novas medidas e da adaptação de outras pré-existentes, os cortes em políticas públicas alimentares e extinção de organismos governamentais voltados à segurança alimentar evidenciam que a alimentação adequada já não se encontrava na pauta de políticas públicas muito antes da crise de Covid-19 ser instaurada.

As políticas públicas alimentares, antes mesmo da crise sanitária, sofreram grande fragilização com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 2019, órgão protagonista de diversos movimentos ocorridos na história recente do Brasil, que impulsionaram a implementação de políticas públicas voltadas para o combate da fome e insegurança alimentar no país.<sup>56</sup> Ainda que restabelecido posteriormente em 2023, a extinção do órgão explicita o descaso da gestão governamental com o problema da fome no Brasil.

Entretanto, destaca-se a atuação da sociedade, que se insurgiu em defesa do direito humano à alimentação adequada reivindicando políticas alimentares que garantissem o mínimo existencial antes, durante e após o enfrentamento da Pandemia de Covid-19.<sup>57</sup>

Assim, se sobressaem a Comissão Organizadora da I Conferência Nacional, Popular e Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, bem como os Comitês Emergenciais de Combate à Fome, voltados a garantir a participação popular no debate e nas decisões envolvendo a fome e a segurança alimentar.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> GURGEL, 2020.

<sup>56</sup> SOUZA, 2021.

<sup>57</sup> *Ib.*

<sup>58</sup> *Ib.*



Em períodos de crise como o enfrentado a partir de 2020 a gestão do orçamento público se mostra como um desafio, visto que alguns direitos constitucionalmente previstos, dentre eles o direito à alimentação, dependem de ações positivas do Estado. Nesse sentido, Holmes e Sunstein (2019) explicam que os direitos não podem ser protegidos ou garantidos sem financiamento público e todos os direitos impõem ônus ao tesouro público.<sup>59</sup>

Isso não significa afirmar que o custo de um direito se refira a quanto este vale, mas é inegável que em momentos de crise alguns direitos serão priorizados em face de outros, situação que dependerá de uma avaliação política e moral, não baseada apenas em contabilidade.<sup>60</sup>

Evidentemente a pandemia trouxe desafios a esse respeito, pois houve a necessidade de medidas de distanciamento social objetivando conter a disseminação do vírus, o que aumentou os índices de desemprego, ocasionando diminuição de renda e, conseqüentemente, de arrecadação por meio de tributos, o que ocasionou a necessidade de realocação de recursos em vista do aumento na demanda por serviços públicos.<sup>61</sup>

Além disso, concomitantemente com a diminuição da tributação e da arrecadação estatal ocasionados em razão da crise econômica, houve o aumento da demanda por serviços públicos de saúde assim como aumento de gastos públicos com esse setor.<sup>62</sup> Ademais, houve necessidade de investimento em pesquisas científicas para o desenvolvimento de vacinas, de estímulos econômicos para o apoio a empresas prejudicadas pela crise econômica e de investimento em comunicação e conscientização pública.

---

<sup>59</sup> HOLMES; SUNSTEIN, 2019.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> DOTTO, A. H. C.; SCHIAVO, P. dos S.; BERTOLINI, G. R. F.; Dall'Asta, D. (2021). Os impactos financeiros-orçamentários iniciais da crise da Covid-19 nos estados brasileiros e Distrito Federal. REVISTA DE TECNOLOGIA APLICADA (RTA) v.10, n.2, Mai-Ago 2021, p. 36-50. ISSN: 2237-3713, November, 36-50. <https://doi.org/10.48005/2237-3713rta2021v10n2p3650>.

<sup>62</sup> MONTEIRO, Januário José; RENGEL, Rodrigo; ROSA, Fabricia Silva da; LUNKES, Rogério João; HASSEL, Ana Paula. REFLEXOS DA COVID-19 NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL. **Revista Gestão Organizacional**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 97-116, 29 dez. 2020. Revista Gestao Organizacional. <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5560>.



Portanto, se é através do orçamento público que as ações governamentais têm a capacidade de tornarem-se efetivas e produzirem seus efeitos<sup>63</sup>, conclui-se que apenas a ação conjunta de todos os poderes, especialmente o Executivo e o Legislativo, sem a exclusão do Judiciário em caso de omissão da Administração Pública, são capazes de frear o retrocesso ocorrido no país no que diz respeito ao retorno da fome e da insegurança alimentar, com o auxílio da participação social, que historicamente se mostrou de especial importância na construção da atual proteção garantida ao direito à alimentação.

## CONCLUSÃO

O presente artigo analisou as políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil, considerando que o direito à alimentação está diretamente ligado ao direito à vida.

As políticas públicas foram conceituadas como um conjunto de decisões interrelacionadas, as quais podem ser tomadas por um único indivíduo ou por um grupo de atores políticos, cabendo aos poderes Executivo e Legislativo deliberar sobre a destinação do orçamento público, não excluindo a apreciação pelo Poder Judiciário quando há inércia da Administração Pública.

Com a divisão das políticas de acordo com o modelo de Theodore Lowi, dentre os quatro tipos apresentados, que variam de acordo com o direcionamento do orçamento, as políticas alimentares foram enquadradas na classificação de políticas redistributivas, em razão de possuírem o objetivo de reparar desigualdades sociais.

Diretamente ligadas a diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ou seja, aos gastos públicos, evidenciou-se que podem existir situações em que os poderes Executivo e Legislativo tenham opinião divergente acerca desses gastos públicos, priorizando políticas públicas diversas.

---

<sup>63</sup> ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>.



No tocante ao direito fundamental à alimentação, verifica-se que o direito à vida está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana e deles decorre o direito à alimentação adequada, cabendo observar que a Constituição Federal assegura em seu artigo 1º o direito à uma existência digna.

Ao elaborar a Constituição Federal de 1988 o legislador constituinte inseriu o artigo 6º no capítulo referente aos direitos sociais, incluindo a proteção ao direito à alimentação e considerando-o fundamental. Contudo, historicamente esse direito foi sendo edificado através de um longo processo, iniciando-se a partir da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, até culminar com a atual proteção em âmbito nacional na Carta Magna.

A partir da implementação desse direito em documentos jurídicos, diversas políticas públicas visando dar efetividade a ele foram implementadas, dentre as quais o Programa Fome Zero e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), além dos programas PAA e PNAE, sendo que estes projetos iniciados a partir de 2003 foram reduzindo progressivamente a fome no Brasil, até alcançar êxito em retirar o país do Mapa da Fome da ONU em 2014.

No entanto, com o início da pandemia de Covid-19, declarada em março de 2020, instalou-se uma crise mundial sanitária e econômica, a qual também atingiu o Brasil, agravando novamente o quadro da fome no país. Com a política de distanciamento social, o índice de desemprego aumentou consideravelmente, o que acarretou a insegurança alimentar e nutricional de milhares de brasileiros.

Conforme o II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) 33,1 milhões de brasileiros estavam passando fome, e mais de metade da população apresentava algum grau de insegurança alimentar.

Em que pese as medidas adotadas, fato é que a situação da fome no Brasil se agravou, e as ações governamentais mostraram-se insuficientes para evitar o retorno do país ao Mapa da Fome. A população mais vulnerável foi a principal afetada pela ineficácia



das políticas públicas implementadas durante o período, dentre as quais se incluem pessoas em situação de rua e abaixo da linha da pobreza, população rural e povos de comunidades tradicionais.

Assim, ainda que a atuação da sociedade no combate à fome e à insegurança alimentar tenha se mostrado fundamental durante o referido período, a gestão do orçamento público se revelou como outro desafio para a implementação das medidas de combate à fome estabelecidas. Como consequência do aumento das taxas de desemprego que afetou a arrecadação através da tributação, houve o aumento da demanda pelos serviços públicos de saúde, que ocasionou o redirecionamento de gastos.

Portanto, o retorno da fome e da insegurança alimentar tem causas multifacetárias que envolvem a escassez de políticas públicas eficazes para conter o avanço da fome no período em que se instalou a crise sanitária e econômica, assim como dificuldades de uma gestão orçamentária capaz de garantir maior atenção à população vulnerável no que diz respeito à fome e insegurança alimentar e nutricional, restando como desafio, a partir de agora, retirar novamente o Brasil do Mapa da Fome, em vista de garantir o direito à alimentação adequada e à vida a todos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>.

**OLHE PARA A FOME. I** Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (I VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), 2020. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/>>. Acesso em: 21 mar. 2023.

**OLHE PARA A FOME. II** Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>. Acesso em: 21 mar. 2023.



**BRASIL.** Lei n. 13.346, 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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 17/07/2023.

**BRASIL.** Constituição (1988). Emenda constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 17/07/2023.

BRISSOS, Susana (2016). "**Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida**". Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsa/CSG Documentos de Trabalho nº 149/ 2016. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14864/1/WP149.pdf>>.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flavio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010, p. 12. Disponível em: <[https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)>.

DOTTO, A. H. C.; SCHIAVO, P. dos S.; BERTOLINI, G. R. F.; Dall’Asta, D. (2021). Os impactos financeiros-orçamentários iniciais da crise da Covid-19 nos estados brasileiros e Distrito Federal. **Revista De Tecnologia Aplicada (RTA)** v.10, n.2, Mai-Ago 2021, p. 36-50. ISSN: 2237-3713, November, 36–50. <https://doi.org/10.48005/2237-3713rta2021v10n2p3650>.

GARCIA, Maria Lúcia T; PANDOLFI, Aline F; LEAL, Fabiola X; STOCCO, Aline F; BORREGO, Arelis Esquenazi; BORGES, Rodrigo Es; A OLIVEIRA, Edineia F dos; LANG, Aline em; ANDRADE, Cenira Oliveira; SALAZAR, Silvia N. The COVID-19 pandemic, emergency aid and social work in Brazil. **Qualitative Social Work**, [S.L.], v. 20, n. 1-2, p. 356-365, mar. 2021. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1473325020981753>.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. **ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil**. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 31, n. 2, 2022. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902022210370pt>.

GURGEL, Aline do Monte; SANTOS, Carla Caroline Silva dos; ALVES, Kelly Poliany de Souza; ARAUJO, Juciany Medeiros de; LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para



a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 12, p. 4945-4956, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>.

**HISTÓRICO da pandemia de COVID-19.** Elaborado por Organização Pan-americana de Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende de impostos. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2019, p. 10.

**INVESTIMENTOS públicos podem aliviar impacto da pandemia sobre 208 mil agricultores familiares.** Elaborado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45todasasnoticias/noticias/2238investimentos-publicos-podem-aliviar-impacto-da-pandemia-sobre-208-mil-agricultores-familiares>.

LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics, and choice.** Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MADEIRO, Carlos. **Sob Bolsonaro, Bolsa Família corta 381 mil benefícios no 1º mês do ano.** UOL notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/27/cortes-bolsa-familia-primeiro-mes-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 22 dez. 2002.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEIRO, Januário José; RENGEL, Rodrigo; ROSA, Fabricia Silva da; LUNKES, Rogério João; HASKEL, Ana Paula. REFLEXOS DA COVID-19 NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO GOVERNO FEDERAL. **Revista Gestão Organizacional**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 97-116, 29 dez. 2020. Revista Gestao Organizacional. <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5560>.

**NÚCLEO de Informação e Coordenação do Ponto BR.** Survey on the Use of Information and Communication Technologies in Brazilian Households [Internet]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil; 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y38nl8gy>.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 10 mar 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 mar 2023.

**PRESIDENTE Lula retoma Consea e prioriza agenda de combate à fome**. Planalto. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>. Acesso em: 12 mar. 2023.

**RELATÓRIO indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014**. 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: 12 mar. 2023.

ROBERTO, L. M. P. O direito à vida. *Scientia Iuris*, [S. l.], v. 7, p. 340–353, 2004. DOI: 10.5433/2178-8189.2004v7n0p340. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11138>. Acesso em: 29 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SHAW, D. John. **World Food Security**: a history since 1945. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SOUZA, Bruna Fernanda do Nascimento Jacinto de; BERNARDES, Milena Serenini; VIEIRA, Valéria Cristina Ribeiro; FRANCISCO, Priscila Maria Stolses Bergamo; MARÍN-LEÓN, Letícia; CAMARGO, Daniele Flaviane Mendes; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas. *Interamerican Journal Of Medicine And Health*, [S.L.], v. 4, 7 fev. 2021. Sociedade Regional de Ensino e Saude LTDA.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.



**STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas.** 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1>.

Acesso em: 17 jul. 2023.