

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

BRUNA MARTINS GOMES DELLOVA

**DOS BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA AOS PÂNTANOS
E DESERTOS ALIMENTARES: O ESTADO DE (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, SÃO PAULO.**

CAMPINAS

2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO
BRUNA MARTINS GOMES DELLOVA

**DOS BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA AOS PANTÂNOS
E DESERTOS ALIMENTARES: O ESTADO DE (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, SÃO PAULO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como exigência para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Rodovalho dos Santos

CAMPINAS

2024

Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI
Gerador de fichas catalográficas da Universidade PUC-Campinas
Dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Martins Gomes Dellova, Bruna

D357d

Dos benefícios de transferência direta de renda aos pântanos e desertos alimentares : O estado de (in) segurança alimentar e nutricional no município de Campinas, São Paulo / Bruna Martins Gomes Dellova. - Campinas: PUC-Campinas, 2024.

129 f.

Orientador: Thiago Rodovalho dos Santos.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2024.

Inclui bibliografia.

1. Políticas Públicas. 2. Segurança Alimentar e Nutricional.
3. Ambiente Alimentar.

BRUNA MARTINS GOMES DELLOVA
DOS BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE
RENDA AOS PÂNTANOS E DESERTOS
ALIMENTARES: O ESTADO DE (IN) SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE
CAMPINAS, SÃO PAULO

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 12 de dezembro de 2024.

DEBORA VANESSA
 CAUS

BRANDÃO-25430557897

Assinatura de forma digital por

DEBORA VANESSA CAUS

BRANDÃO-25430557897

Cadênia: 20241212 14:58:01, 02087

DR. DÉBORA VANESSA CAUS BRANDÃO (FDSEB)

DR. JOSUE MASTRODI NETO (PUC-CAMPINAS)

DR. THIAGO RODOVALHO DOS SANTOS – Presidente (PUC-CAMPINAS)

Dedico este trabalho à minha pequena
Catarina, maior realização da minha vida.

Muitas mãos e corações me ajudaram a fazer e me manter neste trabalho.

Ao meu dedicado esposo Renato Dellova, agradeço por me empurrar para esta jornada, quando eu não acreditei que daria certo. Chegamos até aqui juntos, sob dificuldades e reforçando nosso ânimo mutuamente, nunca deixando a solidão tomar conta na nossa vida acadêmica.

À minha mãe Waldirene, meu irmão Antonio e minha sogra Nilza, que me socorreram e cuidaram de minha pequena, não deixando que ela sentisse minha falta, ainda que em cima da hora.

Aos meus amigos Tathiana e Vinicius, que me apoiaram incondicionalmente e estiveram presentes na minha rotina e da minha família, fazendo com que tudo fluísse como deveria ser.

Aos meus amigos Larissa e Leonardo, que suportaram uma amiga mãe e pesquisadora.

As amigas que a pesquisa me deu, Maria Eduarda e Larissa, por seus auxílios durante as aulas e textos compartilhados juntas.

A Escola Elefantinho Azul de Campinas/SP, que recebeu minha filha em horários não previstos, e cuidou dela com o amor que eu cuidaria.

A todos os professores do mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, que faço na pessoa do Professor Dr. Josué Mastrodi Neto, por dividirem conhecimento sem medir esforços.

E agradeço imensa e especialmente ao meu orientador, Professor Dr. Thiago Rodovalho, que orientou essa pesquisa com a mesma paixão que a minha, e soube dosar os arroubos acadêmicos sem diminuir meu apego ao tema.

“Os que comem bem, dormem bem e têm boas casas
acham que se gasta demais em política social”.

(Pepe Mujica)

RESUMO

A presente dissertação pretende analisar e problematizar políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Campinas, contrapondo vetores multidisciplinares como fome, obesidade e ambiente alimentar. Constata-se certa inocuidade nos documentos confeccionados para atender a Agenda 2030 e objetivos da ODS 2 e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), muito pelas dificuldades de gerenciamento, distribuição e concretização das políticas públicas disponíveis, mas também pelos conflitos existentes entre agendas nacionais e internacionais e negação de reconhecimento de algo para além da fome. A pesquisa se caracteriza como qualitativa, documental, bibliográfica, com a utilização dos instrumentos de acesso a banco de dados e legislação junto aos sites oficiais, nacionais e internacionais. E busca identificar a construção e implementação das políticas públicas de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, de forma interdisciplinar, propondo um diálogo e reflexão entre a teoria e prática. Houve revisão bibliográfica e apresentação do estado da arte, para demonstrar a insuficiência de estudos em Direito sobre a temática, pelo que o método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, e o método de procedimento traz estudo de caso - os pântanos e desertos alimentares no município de Campinas/SP. Com viés interdisciplinar, não se pretendeu fixar um referencial teórico, mas sim uma bibliografia variada e pesquisadores e doutrinadores de áreas diversas para a construção desta análise. A pesquisa não delimitou um marco temporal, estando as legislações de base dispersas no espaço-tempo, o que justifica a constatação de que o Direito Humano a Alimentação Adequada ainda está em construção e enfrenta dificuldades em sua concretização, sendo necessária a criação de políticas públicas que ampliem o acesso à comida e não somente a gêneros alimentícios. O limite territorial é o município de Campinas, São Paulo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Direito a alimentação. Ambiente Alimentar.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze and problematize public policies on Food and Nutritional Security in the Municipality of Campinas, opposing multidisciplinary vectors such as hunger, obesity and the food environment. There is a certain innocuousness in the documents created to meet the 2030 Agenda and objectives of SDG 2 and the Organic Law on Food and Nutritional Security (LOSAN), largely due to difficulties in managing, distributing and implementing available public policies, but also due to existing conflicts between national and international agendas and denial of recognition of something other than hunger. The research is characterized as qualitative, documentary, bibliographic, using instruments for accessing databases and legislation on official, national and international websites. And it seeks to identify the construction and implementation of public policies to guarantee Food and Nutritional Security, in an interdisciplinary way, proposing a dialogue and reflection between theory and practice. There was a bibliographical review and presentation of the state of the art, to demonstrate the insufficiency of studies in Law on the subject, so the approach method used was hypothetical-deductive, and the procedural method brings a case study - swamps and food deserts in the municipality of Campinas/SP. With an interdisciplinary bias, it was not intended to establish a theoretical framework, but rather a varied bibliography and researchers and scholars from different areas to construct this analysis. The research did not delimit a time frame, with the basic legislation being dispersed in space-time, which justifies the finding that the Human Right to Adequate Food is still under construction and faces difficulties in its implementation, requiring the creation of public policies that expand access to food and not just foodstuffs. The territorial limit is the municipality of Campinas, São Paulo.

Keywords: Public policy. Food and nutrition security. Right to food. Food Environment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	39
Figura 2. Controle da alimentação no mundo.....	53
Figura 3. Dados da agricultura no Brasil.....	63
Figura 4. Participação da sociedade civil na conferência municipal.....	69
Figura 5: Sistemas Alimentares agrupados em Cluster.....	83
Figura 6: Visita a sistema alimentar sustentável (modelo agroflorestal)	85
Figura 7: Estabelecimento misto, mas com predominância de produtos ultraprocessados e publicidade direcionada.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIA: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação.

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

BPC: Benefício de Prestação Continuada.

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais.

CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

CEASA: Central de Abastecimento.

CNSAN: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

COMSAN: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

DHANA: Direito Humano a Alimentação e Nutrição Adequada.

DCNT: Doenças Crônicas Não Transmissíveis.

EAN: Educação Alimentar e Nutricional.

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

FNDE: Fundo Nacional de desenvolvimento da educação.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

INSAN: Insegurança Alimentar e Nutricional.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LOSAN: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

MAPA: Ministério da Agricultura e Pecuária.

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MDS: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

OMC: Organização Mundial do Comércio.

OMS: Organização Mundial da Saúde.

ONU: Organização das Nações Unidas.

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos.

PBF: Programa Bolsa Família.

PLANAAB: Plano Nacional de Abastecimento Alimentar.

PLANSAN: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PMA: Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas.

PNAAB: Política Nacional de Abastecimento Alimentar.

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar.

PNSAN: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPGD: Programa de Pós-Graduação em Direito.

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

SSAN: Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional.

SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

SISPLANSAN: Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.

SOFI: The State of Food Security and Nutrition in the World (Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo).

SUAS: Sistema Único de Assistência Social.

SUASA: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.

SUS: Sistema Único de Saúde.

SVS: Secretaria de Vigilância em Saúde.

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Vigitel: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico.

WFP: World Food Programme.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	
1.1. <i>Corpus</i>	13
1.2. Metodologia	16
1.3. Objetivo Geral	16
1.4. Objetivos Específicos	16
1.5. Hipótese.....	16
1.6. Problematização	16
1.7. Justificativa.....	17
2. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UM DIREITO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO.	
2.1. Direitos Sociais: Breves apontamentos.....	20
2.2. A relação com o alimento a partir da Revolução Agrícola.....	23
2.3. Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos e Disputas ligados ao Direito Humano à Alimentação Adequada...	30
2.4. A história da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	38
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.	
3.1. Explicando os pilares da SSAN.....	43
3.2. Políticas Públicas de Produção e Disponibilidade.....	54
3.3. Políticas Públicas de Acesso.....	60
3.4. Políticas Públicas de Estabilidade: O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	68
3.5. As políticas públicas adotadas pelo município de Campinas.....	76
4. O AMBIENTE ALIMENTAR ATUAL: OS PÂNTANOS E DESERTOS ALIMENTARES.	
4.1. O que são sistemas e ambientes alimentares?.....	81
4.2. Pântanos e Desertos alimentares.....	89

4.2.1. A divisão geocodificada de Campinas e sua importância na construção de Políticas Públicas de SAN.....	94
4.2.2. Enfrentando a monotonia dos sistemas alimentares como forma de combater os pântanos e desertos alimentares.....	100
4.3. Justiça Alimentar: A teoria precisa virar prática.....	105
CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	109
ANEXOS.....	120

INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa, desenvolvido junto ao Programa de PGSS em Direito da PUC Campinas, área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, na linha de pesquisa intitulada de Direitos Humanos e Políticas Públicas, tem como título “Dos benefícios de transferência direta de renda aos pântanos e desertos alimentares: o estado de (in) segurança alimentar e nutricional no município de Campinas, São Paulo”.

Pretende-se analisar e refletir acerca das políticas públicas garantidoras da segurança alimentar e nutricional no município de Campinas/SP, como forma de acesso ao Direito Humano à Alimentação e Nutrição adequadas.

Partiremos dos princípios estabelecidos na LOSAN (2006), SISAN (2006) e PNSAN (2010), considerando serem legislações construídas após um longo processo histórico, e pioneiras na observância da qualidade dos alimentos, não somente na quantidade.

Necessário, também, estudarmos a Agenda 2030, em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2, que trata especificamente da *Fome Zero e Agricultura Sustentável*. A ideia será a de entender as especificações deste objetivo, e concluir se pode de fato contribuir para a segurança alimentar e nutricional (SAN) no território nacional, ou se sua aplicabilidade vai na contramão dos próprios objetivos internos.

Apesar dos problemas relacionados à alimentação acompanharem a própria história da humanidade – fome, abastecimento e, mais recentemente, obesidade e mudanças climáticas -, a ideia de que tais situações podem ser mitigadas pela atuação humana só surge através da tomada de consciência do homem que sofre com a opressão e problemas decorrentes da ausência de alimentos de qualidade.

E a partir dessa consciência de *fome*, os que padecem se unem e passam a inverter a ordem social, tornando impossível a perpetuação da situação tal como se encontra.

As obras de Josué de Castro, em especial “Geografia da fome” (1946), entregam com clareza a necessidade de se discutir e aprofundar os temas relacionados à alimentação, levando-as para longe do campo da política. Ainda, divide o Brasil (pela primeira vez) em cinco áreas alimentares, considerando suas

dificuldades e potenciais, de produção, abastecimento, econômicos e, novamente, posições partidárias atuantes.

E embora essas primeiras obras datem de meados dos anos de 1940, as principais discussões sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito nacional e internacional eram escassas, e não raro se apegavam a ideia de *segurança alimentar*, como forma de enfatizar a produção de alimentos. Todo o processo histórico demonstra que a SAN deve ser construída através de teorias e práticas, e relacionar o maior número possível de disciplinas e agentes.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), foi aprovada somente em 2006, na Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2010, a Emenda Constitucional nº 64, em 4 de fevereiro de 2010, incluiu o Direito Humano à Alimentação Adequada no rol de direitos sociais da Constituição Federal brasileira, no artigo 6º.

E em 25 de agosto de 2010, o Decreto nº 7.272, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo objetivo é exatamente o de assegurar a efetivação daquilo disposto na LOSAN.

E ainda que o Brasil muito tenha avançado na agenda para concretização da SAN, vários desafios se apresentam na sua condução e que acabam por criar retrocessos. A negação do componente nutricional é inegavelmente a mais latente, empurrada pela dependência do país em relação às *commodities agrícolas*, o que faz desenvolver intensamente as indústrias de tecnologia de alimentos com viés de alteração genética da comida, uso excessivo de fertilizantes e homogeneização dos sistemas alimentares.

Estes elementos juntos criaram algo com a qual a espécie humana precisa lidar urgentemente: uma Sindemia Global, caracterizada pela coexistência entre fome, obesidade e emergência climática. A ambição em superarmos a teoria malthusiana (1766-1834) nos fez procurar intensificar a produção agrícola, criando discursos de combate à fome e pobreza, mas nos afastando da segurança alimentar e nutricional integralmente.

As políticas públicas, nesse sentido, precisam se voltar para a diversidade, coibir desigualdades, pautas como emergência climática, gênero e raça devem fazer parte da agenda de direito à alimentação.

Precisamos desenvolver políticas públicas e pesquisas acadêmicas que busquem a SAN como forma de *manutenção da vida* e não *sobrevivência*. Falta-nos

retomar a ligação com a comida em si, e para isso será necessária uma readequação da mentalidade econômica, social e política, no todo.

Tendo como contexto o que foi acima apresentado, esta dissertação tem como tema geral a contraposição entre as atuais políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e os resultados consequentes no decorrer do tempo, considerando o acesso ao alimento e a quais tipos de alimentos se tem acesso.

Desse modo, documentos de domínio público que tratam sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Agenda 2030 para a fome zero, foram selecionados e obtidos nos sites da Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Os documentos de domínio público que tratam das políticas públicas nacionais de segurança alimentar e nutricional, foram selecionados e obtidos no site da Presidência da República e do Senado Federal. Os documentos de domínio público que tratam das políticas públicas municipais de segurança alimentar e nutricional, foram selecionados e obtidos no site da Prefeitura Municipal de Campinas/SP.

O *corpus* documental principal é composto pelo documento “Mapeamento de Pântanos Alimentares em Campinas, Brasil” (Grilo, *et. al.*, 2022). Já o *corpus* documental secundário são os documentos disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, especialmente os dados sobre o Plano Brasil sem Fome, e no site da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, especialmente aqueles da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social.

A metodologia se caracteriza como qualitativa, documental, bibliográfica, com a utilização dos instrumentos de acesso a banco de dados e legislação junto aos sites oficiais, nacionais e internacionais.

O intuito é responder: (i) qual a atual forma de pensar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil?; (ii) como a sociedade impacta a forma de se pensar a agenda de concretização do direito humano a alimentação adequada?; e (iii) como as políticas de concretização da segurança alimentar e nutricional, nacionais e internacionais, viabilizam a existência de locais considerados pântanos e desertos alimentares.

O objetivo geral da dissertação é problematizar a concretização da segurança alimentar e nutricional, a partir da produção, incentivo e acesso a alimentos nutricionalmente adequados. Já os objetivos específicos são: (i) investigar como a

agenda neoliberal foi se inserindo nas políticas públicas no Brasil; (ii) analisar como os Organismos Internacionais afetam a alimentação e nutrição do Brasil; (iii) identificar qual a concepção de alimentação e nutrição nos documentos nacionais; (iv) identificar como as políticas federais de segurança alimentar e nutricional são implementadas no município de Campinas/SP; e (v) discutir como os documentos que compõem a agenda de concretização do direito humano a alimentação podem ter viabilizado a criação de espaços tidos como pântanos e desertos alimentares.

Como hipótese, toma-se que o crescimento econômico continua se sobrepondo em larga medida à alimentação de qualidade, uma vez que o discurso de combate a fome permanece dentro da lógica de intensa produtividade e acumulação de capital, na contramão do que se espera da SAN.

Assim, enquanto se pretende discursar acerca da fome, nos perdemos do ideal de alimentação adequada, que deveria nortear não apenas as políticas públicas de garantia do SAN, mas a produção de alimentos, distribuição e acesso atendendo a critérios específicos e individualizadores de nossa sociedade.

Serão fundamentais os estudos de Josué de Castro, Flávia Trentini, Joelson Ferreira de Oliveira, Míriam Villamil Balestro Floriano, Larissa Mies Bombardi e Patrícia Branco.

Ainda para justificar a relevância da dissertação, levantamos o estado da arte para verificar as pesquisas sobre a Políticas Públicas e Pântanos Alimentares.

Realizamos uma investigação das pesquisas existentes que tematizam as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, os Pântanos e Desertos alimentares, Insegurança Alimentar, Aquisição de Alimentos. Fizemos uma investigação no site da Capes, Scielo e BDTD, sem recorte temporal. Para todas as investigações, usamos os seguintes descritores: Políticas Públicas, Pântanos Alimentares, Insegurança Alimentar, Transferência Direta de Renda, Aquisição de Alimentos.

No site da Capes, para: Políticas Públicas, Pântanos Alimentares, apareceram 3 trabalhos, todos de outras áreas: geografia, nutrição e assistência social, focando particularmente na qualidade dos alimentos distribuídos.

Ainda no site da Capes, para: Transferência Direta de Renda, Segurança Alimentar, apareceram 5 trabalhos, sendo 3 na área de nutrição, um de saúde coletiva e um de Direito, este último se debruçando sobre os direitos sociais na perspectiva do legislativo.

Já para Insegurança Alimentar, Aquisição de Alimentos, retornaram 55 resultados, das áreas: Direito, Nutrição, Geografia, Assistência Social, Saúde Coletiva, Agronomia. O tema que nos interessa foi trabalhado sob a perspectiva da insegurança alimentar daqueles que são beneficiários de algum tipo de programa, como transferência direta de renda, aquisição de alimentos e alimentação escolar.

Em relação a nossa pesquisa na Scielo, obtivemos apenas um registro, para o buscador Insegurança Alimentar e Aquisição de Alimentos, sendo um trabalho de autoria de Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol, intitulado “Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar”, datado de 2013.

Por fim, investigamos no BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, com os mesmos descritores. Para Políticas Públicas e Pântanos Alimentares, foram localizados 4 registros, sendo 2 dissertações e 2 teses de diversas áreas do conhecimento, e uma dissertação chamou a atenção sob o título “Caracterização do Ambiente Alimentar no Brasil e Aspectos Socioeconômicos Associados. Uma Revisão Integrativa”, de autoria de Priscila Rodrigues da Silva, defendida na Unifesp (2021), e objetivou discutir a dificuldade de concretização da segurança alimentar e nutricional no Brasil, uma vez que os fatores socioeconômicos associados impactam diretamente, tais como idade, gênero, raça, a inserção em pântanos e desertos alimentares e prática ou não de atividades físicas. A dissertação finaliza com uma reflexão de que as políticas públicas de segurança alimentar precisam considerar fortemente o acesso e o hábito alimentar, como forma de garantir o direito à alimentação adequada, o que se dará através de intervenções dirigidas.

Com o descritor Transferência Direta de Renda e Segurança Alimentar foram localizados 16 registros, sendo 13 dissertações e 3 teses, a mais antiga de 2006 e recente de 2020.

Para Insegurança Alimentar e Aquisição de Alimentos, a busca retornou 37 registros, 10 teses e 21 dissertações, sendo a mais antiga de 2010 e a mais recente de 2023. Os trabalhos selecionados guardam abrangência temática, em especial a crítica de insuficiência das políticas públicas de benefícios como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional, políticas essas que têm o condão de diminuir a disparidade socioeconômica, mas que não têm conseguido concretizar os princípios da LOSAN.

Destacamos: “Insegurança Alimentar e Nutricional domiciliar de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Ribeirão Preto, São Paulo”, de autoria de Vanessa Patrícia Pereira Motozo; “Programa de Aquisição de Alimentos e Estado Nutricional: Uma avaliação dos municípios brasileiros”, de autoria de Tiana de Paula Assis; “Disponibilidade domicílios de alimentos no Brasil, segundo o grau de processamento, forma de aquisição e fatores associados: dados da pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009”, de autoria de Luiza Veloso Dutra; “Investigação dos locais de aquisição de alimentos segundo a segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar no Brasil e Regiões”, de autoria de Roberta Teixeira de Oliveira e; “(In) Segurança alimentar, condições socioeconômicas e indicadores antropométricos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, município de Paula Cândido – MG”, de autoria de Juliana Costa Machado.

No âmbito acadêmico científico, a pesquisa se justifica pela sua relevância acadêmica e social, e contribuirá para refletir sobre o que viria a ser segurança alimentar e nutricional, em especial de políticas públicas que viabilizem a produção e mercantilização de alimentos com a qualidade nutricional esperada, haja vista a escassez de pesquisas em direito nesta área.

No âmbito social, a pesquisa é importante pois no cenário atual evidenciamos uma alimentação estruturada para o mercado externo, e isso tem trazido verticais prejuízos para as pessoas, pois não encontram soluções para cuidarem de si mesmas. Mister ressaltar que a alimentação é muito mais do que se faz crer, é uma expressão social.

A dissertação está estruturada em 3 capítulos, como especificados a seguir.

No capítulo um trabalhamos os conceitos e evolução histórica da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional e sua implementação como Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas, com mais profundidade, especialmente as ligações entre esses conceitos e apresentação dos pilares da SAN. Nesse sentido, nos apropriamos dos estudos realizados na Universidade de São Paulo (USP), conduzidos pela Professora Aline Martins de Carvalho.

No capítulo dois encontramos um histórico de como se desenvolveu a política pública em alimentação no Brasil, e como os organismos internacionais influenciaram esse desenvolvimento. Nesse sentido, autores como Josué de Castro e Renato Sérgio Jamil Maluf serão primordiais. Também discorreremos sobre organismos internacionais e a repercussão na alimentação do brasileiro, com apoio na teoria da formação das

instituições e a prosperidade de Daron Acemoglu, Simon Johnson e James A. Robinson, buscando problematizar o que sustenta o combate à fome na Agenda 2030.

Nosso último capítulo analisa e apresenta uma perspectiva dos ambientes alimentares atuais, da homogeneização dos sistemas alimentares e a relação entre eles no município de Campinas, como forma de demonstrar o papel das atuais políticas públicas na construção de um território permeado de barreiras para a propagação de hábitos alimentares saudáveis e, em última análise, a manutenção de pântanos e desertos alimentares.

2. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UM DIREITO SOCIAL EM CONSTRUÇÃO.

2.1. Direitos sociais: breves apontamentos

O direito humano à alimentação adequada foi inserido no ano de 2010 na Constituição Federal da República Brasileira, precisamente no artigo 6^o., portanto, inserido no capítulo destinado aos direitos sociais, cindido da ordem econômica.

Trataremos mais à frente da evolução histórica da segurança alimentar e nutricional, e o campo em que se deu essa evolução. Mas se faz necessário introduzir um conceito de direitos sociais e extrairmos o porquê dessa escolha do legislador.

Direitos de segunda dimensão, os direitos sociais pretendem garantir ao cidadão meios dignos para manutenção da vida. Para José Afonso da Silva, direitos sociais podem ser descritos como:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam aos direitos de igualdade (Silva, 2001, p. 285).

¹Art. 6^o 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.

O ideal dos direitos sociais é, neste sentido, garantir o pleno exercício dos direitos de liberdade, preconizados na primeira dimensão dos direitos e garantias individuais. Dentro de uma lógica capitalista, pequenos grupos antes protegidos, vão perdendo seu espaço e garantias, em prol da liberdade econômica. O que se faz, ao tentar separar a ordem social e os direitos sociais, é dizer que garante o direito a legalidade, o acesso aos direitos. Mas mantém os direitos sociais reféns de uma ordem social, no que se refere à *forma* de garantia desses direitos.

Na evolução legislativa, ainda que algumas constituições tenham se referido, esporadicamente, a alguns direitos sociais em espécie, foi a Constituição Federal de 1988 que alcançou a positivação dos direitos sociais como direitos fundamentais. Passa a existir um comprometimento do Estado com a justiça social e cria uma forte ligação entre os direitos individuais e os direitos sociais (Sarlet, *et.al.*, 2016).

Cumprе salientar que os direitos sociais não estão localizados apenas no art. 6º, da Constituição Federal, bem como houveram modificações e inclusões ao texto original, a demonstrar que os direitos sociais seguem padrões de agendas internacionais de direitos humanos. O próprio direito à alimentação foi incluído apenas em 2010.

Isso porque deve-se olhar para o sistema constitucional de maneira integrativa, única forma de compreender e aplicar os direitos sociais, de forma imediata, tais como os direitos fundamentais, considerando direitos e garantias implícitos, aqueles dispostos em outras partes da Constituição Federal e, ainda, tratados internacionais que tenham sido ratificados pelo Brasil.

Comparato afirma, sobre a consecução dos direitos sociais que “se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (Comparato, 2010, p.77).

É dizer que os direitos sociais pretendem assegurar, especialmente aos vulnerabilizados, qualidade de vida. Jorge Miranda, nesse sentido, entende que o esperado dos direitos sociais é:

(...) promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial, das mais desfavorecidas, de operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento(...) (Miranda, 2000, p.386).

Qualquer pessoa é titular de direitos sociais. Ressalvadas algumas especificidades, cujos titulares devam guardar aderência ao direito tutelado ², o princípio da universalidade garante que toda pessoa é titular de direito social (Sarlet, *et.al*, 2016).

E embora não exista grande divergência sobre o fato de que os órgãos estatais são destinatários vinculados aos direitos sociais, existe dificuldade para estabelecer a forma de controle em relação as ações e omissões destes órgãos na função de garantir a efetividade destes direitos. Também é controversa a forma que esses direitos se manifestam nas relações particulares, sendo que a extensa consagração formal traz dificuldades na aplicação e viabilidade.

Na esteira de que todo direito gera um custo, e os direitos sociais podem ser entendidos como direitos a prestações estatais, doutrina e jurisprudência divergem acerca da exigibilidade destes direitos, em especial até que ponto poderá o Poder Judiciário exigir do poder público o cumprimento de determinadas prestações – ainda que asseguradas na Constituição Federal -, mas não regulamentada por lei infraconstitucional:

O problema da exigibilidade dos direitos sociais, contudo, se revela especialmente delicado (e a controvérsia na doutrina e mesmo em nível de jurisprudência assim o atesta) quando se trata de avaliar em que medida é possível, por intermédio do Poder Judiciário, impor ao Poder Público uma prestação diretamente fundada na Constituição, isto é, quando se cuida de verificar a exigibilidade dos direitos sociais na condição de direitos originários a prestações, ou seja, de uma prestação não previamente assegurada por lei infraconstitucional e/ou já disponibilizada no sistema de bens e serviços por força de políticas públicas já existentes (Sarlet, *et.al.*, 2016, p. 607).

E ainda que devam buscar a máxima efetividade possível, fatores sociais, políticos e econômicas dificultam a concretização desses direitos no plano prático. A reserva do possível, nesse sentido, salienta o elemento econômico dos direitos sociais, na medida em que o custo se reveste de impeditivo para a sua efetivação.

² É o caso dos direitos dos trabalhadores, cujos titulares devem ser pessoas que exerçam atividade laboral.

Existe uma supervalorização do *custo* em oposição ao *mínimo existencial*. Para Sarlet, a reserva do possível estaria caracterizada pela disponibilidade fática de recursos, distribuição das receitas e competências tributárias e a proporcionalidade da prestação (Sarlet, *et.al.*, 2016). Já mínimo existencial pode ser entendido como “conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado” (Barroso, 2011, p. 202).

Com essas sobreposições, acaba por se admitir uma limitação aos direitos sociais, que devem atender a critérios de proporcionalidade, razoabilidade e adequação a reserva do possível. E uma vez admitida essas limitações, ainda que vedada qualquer atuação que afete o núcleo do direito social, ficamos adstritos à juízos de ponderação entre a omissão estatal ou insuficiência, protegidos pela própria norma.

E quando nos direcionamos para o que seria o mínimo existencial, encontramos a primeira barreira para efetivação do direito humano à alimentação e nutrição adequadas. Isso porque o direito à segurança alimentar e nutricional, reduzido a direito à alimentação na Constituição Federal, não seria um dos direitos sociais elencados. No Brasil, autores convergem para entender como mínimo existencial o direito à educação fundamental, o direito à saúde, o direito à uma renda mínima e o acesso à justiça (Barcellos, 2002).

Como discorreremos mais à frente, é uma dificuldade incluir o direito à alimentação em políticas públicas de prestação pecuniária, sem vincular políticas públicas direcionadas para o acesso à alimentação, uma vez que a comida é o primeiro gênero relativizado nas economias domésticas.

2.2. A relação com o alimento a partir da Revolução Agrícola.

Se a revolução da escrita foi fundamental para o acúmulo de conhecimento da espécie humana, a revolução agrícola foi fundamental para o estilo de vida que temos hoje.

Enquanto tratavam de se espalhar pela superfície planetária, pouco importava a existência de alimento a longo prazo, já que o deslocamento garantia àqueles Homens acesso a comida e água na medida em que se mostravam necessários. Um dia, contudo, passaram a manipular aqueles animais, sementes, grãos e plantas que, até certo ponto, não apresentavam resistência à sua domesticação. Nascia a grande Revolução Agrícola (Harari, 2019), datada de 8500 a.C.

Mas uma das grandes dificuldades em alimentar todo um planeta nasce de uma observação, de um fato que já acontecia há milhares de anos: nem todas as terras são cultiváveis e nem todo animal é domável.

Por que irromperam revoluções agrícolas no Oriente Médio, na China e na América Central, mas não na Austrália, no Alasca ou na África do Sul? A razão é simples: a maioria das espécies de plantas e de animais não pode ser domesticada. Os sapiens podiam desenterrar trufas deliciosas e caçar mamutes lanudos, mas domesticar qualquer uma dessas espécies estava fora de questão. Os fungos eram esquivos demais, os animais gigantes eram ferozes demais. Dos milhares de espécies que nossos ancestrais caçaram e coletaram, apenas algumas eram candidatas adequadas para a agricultura e o pastoreio. Essas poucas espécies se situavam em lugares específicos, e esses são os lugares onde as revoluções agrícolas ocorreram. (Harari, 2019, p. 88)

Dentre os principais alimentos cultivados nos últimos milhares de anos, trigo, arroz e milho foram os primeiros. E continuam dominando as toneladas de exportações nos países em que ocorreram as revoluções agrícolas. Só o Brasil, até Abril de 2024, somou uma receita de US\$7,21 bilhões, com a comercialização em especial de cana-de-açúcar, soja e trigo³.

³ Disponível em https://balanca.economia.gov.br/balanca/pg_principal_bc/principais_resultados.html, dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, em números originais: No acumulado Janeiro até 4º Semana de Abril/2024, em comparação a janeiro/Abril 2023, as exportações cresceram 3,4% e somaram US\$ 106,50 bilhões. As importações caíram -0,8% e totalizaram US\$ 78,80 bilhões. Como consequência destes resultados, a balança comercial apresentou superávit de US\$ 27,70 bilhões. com crescimento de 17,6%, e a corrente de comércio registrou aumento de 1,6%, atingindo US\$ 185,30 bilhões

A consciência sobre este cenário é fundamental, já que a forma de conseguir alimento modificou profundamente a humanidade e, mais adiante, mudaria sua noção de comida.

Antes do sapiens dominar a técnica agrícola, passavam o tempo caçando e coletando o que encontravam. Isso lhes garantia variedade de nutrientes, acesso a alimentos sazonais, contato com a natureza, ausência de sedentarismo. Na contramão de ajudar, domesticar certas tarefas tirou deles – os sapiens – a qualidade alimentar, ou seja, passaram a ter uma dieta mais monótona e com defasagem nutricional.

Fomos dominados pelo trigo, não o contrário.

E enquanto nos ocupávamos de cultivar essa pequena plantinha, em larga escala, a população mundial crescia exponencialmente. Alguns autores, por muito tempo, diriam que esse foi o benefício da hegemonização alimentar perpetrada pela agricultura, mas já se tem ideia do contrário. As comunidades com maior restrição alimentar e baixa qualidade nutricional possuem taxas mais altas de fertilidade:

É verdade que muitas destas regiões, principalmente na Ásia, são regiões densamente povoadas, o que pode conduzir à impressão errônea que nelas a fome existe como consequência do excesso de pressão demográfica sobre o solo: que a fome é efeito inelutável da superpopulação regional. Nada mais longe da verdade. No nosso livro “Geopolítica da fome” procuramos demonstrar que a relação entre a fome e a superpopulação se estabelece em sentido inverso àquele que o empirismo vislumbrava: a fome é *causa* e não *efeito* da superpopulação (...) É que a fome crônica determina uma elevação dos índices de fertilidade e dos coeficientes de natalidade se constitui como um fator de aceleração intensiva do crescimento das populações (Castro, 1966).

Nos atenhamos ao fato de que esta evolução não foi do dia para noite. No início, o controle partiu da consciência de que o que tinham ao seu dispor, entre sementes, plantas e animais, poderia ser domesticado, mas ainda não dominavam a técnica. Então o plantio e crescimento se dava de forma natural, com as sementes sendo espalhadas pelos caminhos em que os agricultores andavam entre suas casas e a colheita, e as estações do ano eram fundamentais para o crescimento.

O trigo foi uma das grandes escolhas dos agricultores, um pouco sem querer. As sementes se espalhavam muito fácil, e cresciam em abundância ao redor das

casas. Isso fazia com que a caça também fosse atraída, tornando cômoda a instalação permanente das comunidades, que cresciam facilmente (Harari, 2016).

Isso mudou toda a forma de sociedade até então conhecida. Não havia mais plantações selvagens, grande parte já era domesticada. Houve maior elaboração de técnicas agrícolas, e os assentamentos aumentaram. Já não se praticava a caça.

Em contrapartida, as populações passaram a enfrentar doenças e as crianças morriam mais cedo, ante o desmame precoce e iniciação na comida. Cada nova geração buscava melhorar os processos estabelecidos pela geração anterior, tornando os agricultores escravos de um processo que em nada melhorava a qualidade de vida. Pelo contrário.

O problema não foi cultivar os cereais. Foi tornar toda a sobrevivência da espécie dependente dele. E o mesmo se sucedeu com a domesticação dos animais. De forma mais complexa, se analisarmos a partir da experiência individual. Enquanto o sofrimento de plantas talvez seja relativo, o de animais é indiscutível.

Pode vir o dia em que o resto da criação animal adquira aqueles direitos que nunca lhes deveriam ter sido tirados, se não fosse pela tirania. Os franceses já descobriram que a cor preta da pele não constitui motivo algum pelo qual um ser humano possa ser entregue, sem recuperação, ao capricho do verdugo. (Ver o Código Negro de Luís XIV). Pode chegar o dia em que se reconhecerá que o número de pernas, a pele peluda, ou a extremidade do ossacrum constituem razões igualmente insuficientes para abandonar um ser sensível à mesma sorte. Que outro fator poderia demarcar a linha divisória que distingue os homens dos outros animais? Seria a faculdade de raciocinar, ou talvez a de falar? Todavia, um cavalo ou um cão adulto é incomparavelmente mais racional e mais social e educado que um bebê de um dia, ou de uma semana, ou mesmo de um mês. Entretanto, suponhamos que o caso fosse outro: mesmo nesta hipótese, que se demonstraria com isso? O problema não consiste em saber se os animais podem raciocinar: tampouco interessa se falam ou não; o verdadeiro problema é este: podem eles sofrer? (Bentham, 1989, p. 63).

Em que pese a revolução agrícola ter parecido atraente, não se podia prever o futuro. Enquanto se expandia, criava agricultores mais especializados, que começaram a criar ambientes artificiais e cada vez menos tinham contato com a natureza selvagem. Pouco demorou para que os assentamentos se subdividissem, e famílias se isolassem. Essas foram as primeiras *propriedades privadas*, cuja intenção era afastar predadores, ervas daninhas e, por último, ladrões que se interessassem pelos celeiros.

O primeiro lar, portanto, nasceu da necessidade de cultivar e proteger os objetos acumulados. E é na produção de comida que residem muitos problemas:

Infelizmente, mesmo trabalhando duro, os camponeses quase nunca alcançaram a segurança econômica futura que tanto ansiavam. Em toda parte, brotaram governantes e elites, vivendo do excedente dos camponeses e deixando-os com o mínimo para a subsistência. Esses excedentes de alimento confiscados alimentaram a política, a guerra, a arte e a filosofia. Construíram palácios, fortes, monumentos e templos. Até o fim da era moderna, mais de 90% dos humanos eram camponeses que se levantavam todas as manhãs para trabalhar a terra com o suor da frente (Harari, 2016, p.110).

Como já mencionado, essa Revolução levou tempo. E estava limitada a um controle que os agricultores não tinham. O clima. Suas produções estavam atreladas a sazonalidade, e dela dependeriam durante milhares de anos. Até o desenvolvimento de tecnologias que pudessem contribuir para uma menor dependência de fatores externos.

Para Ellen Wood, o capitalismo não nasceu – nem é fruto – da urbanização. O capitalismo nasceu no campo, é agrário. Provocada pelas ideias de Rober Brenner, ela se insurge contra o conceito de que o capitalismo seria natural, alegando que na verdade se trata de um processo histórico, decorrente de um contexto, e coloca a Inglaterra rural (séculos XV e XVI), como o berço deste nascimento (Wood, 2000).

A exploração do alimento como capital é um problema na medida em que se torna necessária uma máxima produção para o lucro, que nasce da efetiva criação de excedentes. Pois é isso que, na lógica capitalista, é capaz de manter todo o sistema de apropriação da força de trabalho e utilização deste excedente como forma de manutenção dos níveis comerciais. Com a consciência de que a sociedade não existiria sem produtos oriundos da agricultura, o que inclui a produção de alimentos, combustíveis, cosméticos, remédios, roupas e outros, a lógica de apropriação absoluta tanto da terra como do produto faz todo sentido. Mas para aqueles vulneráveis perante o sistema, a apropriação capitalista do alimento é a linha divisória entre comer ou não.

O terreno da escassez – não de comida, mas de distribuição -, é fértil para o nascimento e perpetuação de injustiças sociais. Nesse sentido, Josué de Castro no clássico “O livro Negro da Fome”, afirmou:

A fome é produto antes de tudo de uma má distribuição da riqueza e de uma má planificação da economia mundial onde não se procura dar atendimento às necessidades biológicas reais de cada povo, mas apenas às suas necessidades solváveis, ou seja, aquilo que ele é capaz de pagar. (Castro, 1966, p.26).

Quando estamos a falar de Segurança Alimentar e Nutricional, dificilmente conseguiremos afirmar que a globalização nas formas de produção e distribuição, tem impactos positivos. A Revolução Verde, nesse sentido, perpetuou e amplificou os problemas que os nossos ancestrais apenas começaram.

A Revolução Verde foi responsável pela distribuição de tecnologias agrícolas, com o objetivo primário de aumento produtivo, em meados dos anos 1960 e seguintes. E embora tenha alcançado seu objetivo, trouxe mais prejuízos do que benefícios. Além de ampliar os problemas e injustiças sociais, como a fome, criou novos, como a obesidade e mudanças climáticas (Octaviano, 2010).

No Brasil, país com grandes áreas produtivas, o impacto trazido pela Revolução Verde tomou grandes proporções:

A Revolução Verde no Brasil, apresentando um alto grau de industrialização, trouxe num primeiro momento o aumento da produção e produtividade, notadamente nos produtos de exportação. O incremento no uso de insumos, da mecanização e da expansão de monocultivos levou a degradação de grandes superfícies, muitas delas abandonadas depois de poucos anos de cultivo. O agravamento desse quadro se deu com a intensificação da produção em áreas não aptas, ou acima de sua capacidade de suporte, provocando erosão e contaminação do solos e água com agroquímicos, tornando-os cada vez mais dependentes do aporte de energia externa, e reduzindo a sua capacidade produtiva ao longo do tempo. Isso foi devido, em grande parte, à falta de uma visão mais abrangente entre a produtividade e a estabilidade dos ecossistemas tropicais. (Ferraz, 2003).

A necessidade de produção em larga escala, estimulada pelo discurso em agendas internacionais, criou a ideia de obrigação a se adequar a determinados padrões. No capitalismo, esse padrão é o de mercado. Tornamos alguns países grandes exportadores de produtos agrícolas, e outros importadores e agregadores de valor. Enquanto alguns países apresentaram grande industrialização, outros dependem do capital gerado com a comercialização das *commodities agrícolas*.

Produzir mais, normalmente, não é produzir melhor. Para depender cada vez menos dos agentes externos (clima, pragas, escassez), passamos a consumir intensamente grãos e sementes modificados geneticamente com o potencial de

crescerem mais rápido e durarem mais tempo. Para essas sementes, precisamos de fertilizantes cada vez mais agressivos, proibidos em grande parte dos países que compram esses mesmos produtos.

Dominados por tipos específicos de lavouras (trigo, milho, por exemplo), destruimos a variedade dos sistemas alimentares, antes específicos de cada região do planeta. Pelo contrário, espécies antes nativas, se tornaram pragas. E a existência de um único sistema alimentar, dominado por ultraprocessados, é a conclusão daquele pequeno movimento iniciado pelo sapiens, em 8.500 a.C.:

Há um amplo reconhecimento de que o sistema alimentar global, hoje, não é sustentável. Os sistemas alimentares enfrentam vários desafios, como a degradação dos recursos naturais, mudança climática, conflitos, mudança populacional e iniquidades no acesso a alimentos e produtos agrícolas, recursos, entre outros. Há uma necessidade urgente de uma estrutura política mais eficaz para facilitar uma transformação fundamental de sistemas alimentares para melhor lidar com essas situações altamente complexas. A maioria dos pobres e famintos é produtora de alimentos. Produção de alimentos e consumo estão entre os principais motores de degradação ambiental, ameaçando seu próprio recurso base. Um terço dos alimentos produzidos é perdido ou desperdiçado. (Marchioni, *et.al.*, 2021)

E assim, ao longo de milhares de anos, mudamos completamente nossa forma de produção, aquisição e ingestão de alimentos. O cenário não é positivo. Não temos variedade de alimentos, os elementos naturais⁴ participam cada vez menos desse complexo sistema, trocamos conhecimentos transmitidos através das gerações por tecnologias voltadas à grandes demandas.

Apenas como exemplo, estima-se que durante a pandemia de COVID (2020), 2,3 bilhões de pessoas (30% da população mundial) tiveram acentuadas alguma das graduações da insegurança alimentar, sendo este um dos fatores mais importantes para a prevenção de diversas doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs). Os dados são do Relatório Global de 2021, publicado em conjunto pela FAO, pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, UNICEF, WFP e OMS (FAO, 2021). Esse agravamento reflete as fraquezas do sistema de alimentação – pensados nos quatro pilares que veremos adiante -, extremamente vulnerável a situações como guerras, desestabilização econômica e alterações climáticas.

⁴ Aqui utilizamos *elemento natural* de forma ampla, portanto não optamos pela utilização de *recurso natural*, inserido naquele, mas não o reduzindo. O recurso natural necessita de um câmbio entre o processo natural, e a apropriação deste segundo valores sociais. A esse respeito ver Venturi (2006).

As políticas agrícolas, no relatório SOFI⁵, guardam especial relação com a insegurança alimentar no mundo. Apesar do intenso apoio econômico, com aporte de US\$630 bilhões entre 2013 e 2018, existe uma distorção entre quem recebe e o que realmente deveria acontecer. Grande parte dos incentivos alcançam um número limitado de agricultores, ligados a práticas prejudiciais ao meio ambiente e que, por consequência, não produzem alimentos com fatores nutricionais adequados.

Em uma profunda análise, o relatório SOFI de 2021 trouxe evidências de que todas as formas de insegurança alimentar e nutricional derivam da interação de fatores uns sobre os outros e deles sobre os sistemas alimentares, afetando negativamente a população global a longo prazo. É dizer que o atual cenário alimentar não é fruto apenas do desequilíbrio econômico gerado na pandemia de COVID, por exemplo, mas sim dos problemas de produção, distribuição e acesso aos alimentos ao longo de décadas. Os eventos extremos, como pandemias, guerras e desastres ambientais são suficientes para potencializar as dificuldades, dificuldades essas que já estavam instaladas.

Os dados mais atuais demonstram que é necessária uma profunda alteração da forma de pensar a produção, com o direcionamento de despesas para o incentivo, produção, fornecimento e consumo de alimentos nutritivos, o que tornaria o processo produtivo menos agressivo e a aquisição menos custosa (FAO *et.al*, 2021).

Nos tópicos e capítulos seguintes veremos como, particularmente no caso brasileiro, as políticas públicas destinadas a concretização da segurança alimentar e nutricional foram se moldando para atender a globalização do mercado alimentar e, paralelamente, na tentativa de combater à fome.

2.3. Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos e Disputas ligados ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Superado o histórico e processo de evolução da relação do homem com a comida, que moldaram o estilo de sociedade, devemos então identificar, afinal, quais são os conceitos que estamos trabalhando. E, ainda, como a agenda internacional de

⁵ *The State of Food Security and Nutrition in the World* (Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo), disponível apenas em inglês.

desenvolvimento entende o direito humano à alimentação e se os tratados são estabelecidos de acordo com a individualidade de cada país.

O obstáculo para a SAN decorre da própria dificuldade de entendermos que o seu problema é complexo, e sua manifestação não é uniforme ou gradativa. Josué de Castro afirmava sobre a complexidade do tema:

Para que se obtenha um conhecimento de sua essência é necessário recorrer-se aos princípios científicos de múltiplas disciplinas. Para ser estabelecida uma alimentação racional fundada sobre princípios rigorosamente científicos são precisos, de um lado, estudos aprofundados da fisiologia da nutrição, dos caracteres físicos e morais do povo dessa região, de sua evolução demográfica, de sua capacidade e resistência orgânica e, de outro lado, estudos das condições físicas do meio, das suas condições econômicas, da organização social e dos gêneros de vida dos seus habitantes. Abarca, assim, o estudo da alimentação, capítulos de Biologia, de Antropologia, física e cultural, de etnografia, de patologia, de Sociologia, de Economia política e mesmo de História (Castro, 1937, p. 22-23).

A partir do instante em que discutimos alimentação e sua relação com o Direito, devemos considerar que é o elemento de autonomia o elo entre essas ciências, que no campo político nos remeterá às discussões de liberdade e soberania (Menezes; Oliveira, 2023).

A definição de Segurança Alimentar e Nutricional é dada pela Lei nº 11.346, de 14 de setembro de 2006, responsável pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em seu artigo 3º:

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

O objetivo das definições de segurança alimentar e nutricional (SAN), dessa forma, é garantir que políticas públicas sejam desenvolvidas com o intuito de garantir o acesso à alimentação. O Brasil vem construindo a SAN sobre uma óptica coletivista, encerradas em diversos tratados dos quais o país é signatário.

Durante muito tempo se utilizou somente o termo *fome* para caracterizar a alimentação da população. Contudo, ante a dificuldade de se sistematizar e quantificar a condição, optou-se por utilizar a expressão *Insegurança Alimentar*, que por ser mais ampla foi capaz de trazer outras condições que não necessariamente estão atreladas

a gravidade da fome, mas que causam tanto sofrimento quanto. O desgaste psicológico, por exemplo, associado a incerteza da alimentação, assim como as doenças associadas não a ausência, mas a má qualidade nutricional, são abrangidos por alguma das gradações da Insegurança Alimentar.

Se a situação de segurança alimentar é caracterizada pelo acesso ininterrupto e de qualidade, em todas as refeições, a os integrantes de determinado grupo familiar, as faces da insegurança alimentar importam a ausência de algum dos elementos garantidores do direito à alimentação.

Quem estabelece à qual experiência de SAN o grupo familiar está associado é a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA), que além da Segurança Alimentar prevê Insegurança Alimentar Leve, Insegurança Alimentar Moderada e Insegurança Alimentar Grave.

Falamos de *insegurança alimentar leve* quando a qualidade dos alimentos adquiridos sofre redução, considerando a quantidade necessária e adequada para a manutenção do grupo familiar. É dizer que, nesse ponto, a segurança nutricional foi comprometida por algum aspecto social, econômico ou político.

Estamos tratando de *insegurança alimentar moderada* quando a quantidade alimentar passa a ser impactada de alguma forma, e normalmente está vinculada a redução de uma ou mais refeições principais entre os adultos.

A *insegurança alimentar grave* se inicia por uma importante redução dos padrões alimentares de todos os integrantes do grupo familiar, o que passa a incluir crianças, que deixam de fazer refeições por longos períodos, e pode conter a experiência de *fome*.

Importante separar a expressão mais grave da IAN do conceito de fome. Para Josué de Castro, a incidência de fome compromete todo o organismo, gera sequelas e extravasa as portas do gripe familiar. Atinge a comunidade no seu cerne, na medida em que diminui as capacidades laborativas e, portanto, de geração de renda, e normalmente se expressa entre os grupos mais vulnerabilizados, abandonados à própria sorte. A fome não é um conceito apenas de ausência de alimento, mas uma manifestação social.

Quando visitei a China em 1957 tive ocasião de constatar que quase não se notavam, na massa da população chinesa, os clássicos sinais da fome que eu estava tão acostumado a encontrar com assustadora frequência, nas outras regiões subdesenvolvidas do mundo. Toda aquela gama de sinais

insólitos da fome que as crianças chinesas antes apresentavam com tal constância dando a impressão de se tratar de caráter racial: o crescimento retardado, a magreza impressionante, a palidez, as boqueiras, as inflamações oculares, o *facies* de tristeza e outros sintomas como o espessamento da pele, as gengivas sangrentas, as deformações ósseas, e outros sinais clínicos, constituíam agora uma raridade que era preciso procurar com insistência para poder encontrá-los (Castro, 1966, p. 34).

A EBIA é o instrumento mais importante para uma análise quantitativa da SAN hoje no Brasil, fornecendo subsídio para a formulação das políticas públicas⁶. O formulário atual conta com 14 (quatorze) perguntas agrupadas de forma a analisar as dimensões da SAN: preocupação ou incerteza, qualidade e quantidade. O resultado se dá a partir de uma escala de pontuação das respostas afirmativas (IBGE, 2010). Os indicadores são fruto das dimensões de análise do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dizem respeito a produção e disponibilidade de alimentos, renda, hábitos de vida, acesso à alimentação e a água potável, serviços de saúde correlacionados aos aspectos nutricionais, educação para alimentação e nutrição e programas e ações de SAN.

A construção do método da EBIA se deu entre os anos de 2003 e 2004, embora muito antes disso, estudiosos já apontassem para problemas crescentes de IAN, muito em virtude das dificuldades produtivas e escoamento de alimentos. Não por menos, as primeiras movimentações para garantir produção agropecuária e industrialização em massa para novos tipos de gêneros alimentícios surgiram por iniciativa dos países considerados desenvolvidos, até então. Ou seja, a primeira agenda política em busca de garantia do direito humano à alimentação tem caráter universal, com um modelo de desenvolvimento que prevê, antes de tudo, a manutenção do acúmulo de riqueza (Floriano, 2023).

O maior exemplo disto foi a demora em garantir à alimentação um lugar no rol de direitos sociais da Constituição Federal, que só ocorreu em 2010, mesmo sendo o Brasil signatário de tratados internacionais desde 1948. E mesmo que com sua inclusão tenhamos criado um instrumento legal que protege a todos contra a falta de alimentos, para nos adequarmos as perspectivas do mercado internacional, a

⁶ Os resultados são utilizados para a formação da agenda política, a partir da seleção de prioridades e, a partir daí, podem ser apresentadas alternativas ao problema diagnosticado.

amplitude da SAN perde força. O artigo 2º da Losan garante o direito à alimentação *adequada*, portanto o plano nutricional também é um direito social:

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 (Losan, 2006).

Quando somamos ao conjunto a necessária observância de uma soberania alimentar, sem a qual se torna difícil alcançar a concretização da SAN no território nacional, a discussão se amplia para barreiras além da economia. Isso porque *soberania alimentar* é ter em perspectiva a necessária readequação dos modos de produção, libertando a *terra* de seus *colonizadores*. É dar aos saberes populares a devida importância, reconhecer os movimentos sociais como formas efetivas de garantir a concretização de direitos que, apesar das disputas, são mínimos.

Admitimos como conceito de soberania alimentar:

A soberania alimentar é o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão de espaços rurais, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental (Andrade; Filho, 2016, p. 6).

Os conceitos associados, portanto, incluem o direito à propriedade e utilização dela, diversidade (de método produtivo, gênero e raça), independência e autonomia territorial. Podemos concluir que a SAN está efetivamente prejudicada por conta da violação, antes de mais nada, da própria soberania alimentar, em virtude das políticas de distribuição e concentração de recursos naturais, essenciais para a produção de alimento.

Podemos visualizar a violação da soberania alimentar quando analisamos a evolução da população rural no Brasil. Segundo dados do IBGE, por exemplo, em 1940 a população rural do município de Campinas era de 45.885 (quarenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e cinco) habitantes, ao passo que em 2010 esse número foi de 18.546 (dezoito mil, quinhentos e quarenta e seis) habitantes (IBGE, 2011, p.218). Por ausências de políticas públicas eficazes que garantam a permanência dos

pequenos e médios agricultores em áreas produtivas, e, em contrapartida, grandes incentivos aos grandes produtores, houve deslocamento em massa da população rural para o urbano. Por um lado, torna o sistema produtivo cada vez mais ineficiente, e por outro, aumenta a população consumidora que demanda a intensificação da produção.

Como já salientamos, o problema é multidisciplinar e atinge a população mundial como um todo, em uma gradação ou outra. No entanto, existe uma grande dificuldade em acomodar as pesquisas nacionais sobre a SSAN, e as ingerências do mercado, sobretudo internacional. Dos direitos sociais do art. 6º, da Constituição Federal, o direito à alimentação é provavelmente o que mais padece frente as pressões de países e organismos estrangeiros, empurrados em grande parte pela dependência das *commodities agrícolas*, no caso doméstico, e da dependência das importações, no caso estrangeiro. Como expusemos na história da relação com a comida, não é todo canto do planeta capaz de produzir os alimentos que hoje se demandam. E não necessariamente para comida.

A FAO, com toda sua importância e documentos emitidos, foi criada em um cenário pós-guerra, em 1943, quando a fome assolou a Europa. Antes disso pesava a “conspiração de silêncio em torno da fome” como disse Josué de Castro:

Quarenta e quatro nações, através dos depoimentos de eminentes técnicos no assunto, confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito para que sejam apagadas ou pelo menos clareadas, nos mapas mundi da demografia qualitativa, estas manchas negras, que representam núcleos de populações subnutridas e famintas, populações que exteriorizam, em suas características de inferioridade antropológica, em seus alarmantes índices de mortalidade e em seus quadros nosológicos de carências alimentares (Castro, 1984, p. 53).

O medo da fome, exatamente pela indispensabilidade que a alimentação carrega, é potente instrumento de controle social e, em período de guerra, é utilizada com dois objetivos: assegurar que o país ofensivo seja abastecido de alimentos, e que o oprimido seja subjugado. Foi esse o método utilizado pela Alemanha nazista (Ziegler, 2013), e fundamento para a criação das Nações Unidas.

Da importância pelo controle da produção de alimentos, a nível mundial, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura é a primeira instituição especializada da ONU, criada em 1945.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, em seu artigo 25, assegura a qualquer indivíduo saúde, bem-estar, alimentação e outros. O fundamento seria garantir uma sociedade mais humana, em contrapartida os Estados-membros subjugam sua soberania para a concepção de um direito individual mínimo (Eide, 2000).

O passo seguinte, fundamental para o Direito Humano a Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA), se traduz no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Apesar de estar em vigor desde 1976, foi só em 1999 que o Comentário Geral nº12 passa a se ocupar da alimentação efetivamente⁷. A cooperação internacional foi prevista, considerando o necessário apoio mútuo sobretudo para o desenvolvimento da alimentação adequada:

36. No espírito do artigo 56 da carta das Nações Unidas, dos dispositivos específicos contidos nos artigos 11, 2.1 e 23 do Pacto e da Declaração de Roma da Cúpula Mundial de Alimentação, Estados parte deveriam reconhecer o papel essencial da cooperação internacional e cumprir o seu compromisso de agir, conjuntamente ou isoladamente, para alcançar a realização total do direito à alimentação adequada. Estados parte deveriam adotar medidas com o objetivo de respeitar a fruição do direito à alimentação em outros países, para proteger este direito, para facilitar o acesso ao alimento e fornecer a ajuda necessária, quando solicitada. Estados parte deveriam, em acordos internacionais, sempre que for relevante, assegurar que seja dada a devida atenção ao direito à alimentação adequada e considerar o desenvolvimento de instrumentos internacionais adequados para este fim (ONU, 1999).

Mas quando olhamos para os números, o que se sobressai é um conflito entre agendas – nacional e internacional. Os números sobre o panorama regional da IAN, por exemplo, disponibilizados pela própria FAO, demonstram que em 2023, a América Latina e o Caribe, junto com a Ásia, foram as regiões que apresentaram prevalência de insegurança alimentar leve e moderada, acima da média global. Ainda,

⁷ Dos Direitos Humanos estabelecidos no direito internacional, o Direito Humano à Alimentação Adequada é o único que tem expresso reconhecimento como fundamental, no artigo 11: “Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para (...)”.

apesar de concentrar o maior exportador mundial de produtos agropecuários, 22,7% da população brasileira não consegue ter acesso a alimentos saudáveis, em virtude dos elevados preços (FAO, 2023).

A Agenda 2030 (Figura 1), no mesmo sentido, apresenta dificuldades para consolidar seus objetivos. Embora a Segurança Alimentar e Nutricional esteja de alguma forma correlacionada a todos os objetivos do desenvolvimento sustentável, é contraproducente aloca-la exatamente com a Agricultura Sustentável pois, a nível de discurso, faz parecer o que a Revolução Verde pregava: produzir mais.



Figura 1. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: ONU Brasil, 2015.

O discurso é reforçado pela Meta 2.a, que no caso do Brasil, reforça o modelo produtivo de grandes propriedades, pouca diversidade de cultura e uso intensivo de agrotóxicos para a maximização da produção.

Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos.

Seguindo essa lógica, deveríamos ter (em muito) superado os diversos aspectos da IAN. Segundo dados da FAO, em 2022, das vinte commodities mais

comercializadas no mundo, o Brasil domina a exportação em seis: Soja, Milho, Carne Bovina, Pasta de Soja, Cana-de-Açúcar e Carne de Frango (FAO, 2022).

O que conseguiremos explicar mais à frente é como a imposição de um discurso de violência silenciosa (Bombardi, 2011) se infiltrou em toda a cadeia de produção e vem sujeitando o DHANA e a SSAN a todo um capital internacionalizado.

2.4. A história da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

O processo ligado à concretização de direitos sociais costuma levar longos períodos e custar muitas vidas no processo. Parte de um desequilíbrio que culmina no sentimento de revolta, suficiente para romper a estrutura dominante vigente. Ainda que próspero, o Brasil enfrenta dificuldades para alcançar a erradicação da fome, e parecemos ainda mais distante em fazer isso com qualidade, do que há alguns anos atrás.

Josué de Castro foi o responsável por incitar a discussão acerca da alimentação como um todo. Seus estudos, que começaram nos idos anos de 1930, são referência até hoje para qualquer um que se lance a estudar o tema de Segurança Alimentar. Seu primeiro trabalho buscou correlacionar a produtividade do operário pernambucano e sua alimentação, em 1932. O trabalho foi conhecido como Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife, e concluiu que o déficit calórico e nutricional impactava diretamente na produtividade.

Além de resultados práticos, o Inquérito conseguiu estabelecer um padrão entre salário e alimentação, que contribuiu para a criação de políticas voltadas à assistência e diminuição de desigualdades socioeconômicas não apenas no Estado de Pernambuco, mas também em São Paulo e Rio de Janeiro.

Em 1938 é promulgado o Decreto-Lei nº 399, que marca o nascimento do salário-mínimo no Brasil. No seu artigo 2º, vinha estabelecido o que deveria ser considerado para a atribuição do valor:

Denomina-se salário mínimo a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na "região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Se estabelecia, pela primeira vez, um vínculo entre uma renda mínima e a alimentação, fator que até hoje faz com que as políticas públicas de SAN sejam fortemente confundidas com políticas públicas de combate à pobreza. Inclusive, nesse mesmo decreto, vieram estabelecidos os primeiros itens da cesta básica, a época chamada de “ração”.

No ano seguinte, em 1939, cria-se o serviço central de alimentação, no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, vinculado ao Ministério do Trabalho, e em 1940 ele se torna o Serviço de Alimentação e Previdência Social, cujo objetivo é fortalecer a indústria através da melhoria dos seus operários. Ainda que tenha rendido políticas públicas (que serão discutidas em capítulo próprio), é inegável que o nascimento da SAN no Brasil se deu para atender a economia, e assim permaneceu durante muitos anos, apenas como direito à alimentação (Rezende, 2022).

Em 1943, sob a coordenação da Mobilização Econômica, cria-se o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), dirigido por Josué de Castro, cujo principal objetivo é a melhoria das produções agrícolas e pecuárias. Iniciam-se trabalhos ligados à tecnologia de alimentos no Brasil.

A primeira desvinculação da alimentação e do trabalho e economia acontece em 1945, data em que foi criada a Comissão Nacional da Alimentação, desta vez sob os cuidados do Ministério da Saúde. O objetivo principal era ampliar a conscientização sobre a necessidade de uma alimentação voltada para o combate das mais variadas doenças, e se deu através de pesquisas e estudos dos hábitos alimentares do povo brasileiro.

O caminho percorrido neste ínterim, também conta com a criação do Instituto Nacional de Nutrição (1946), e culminou na elaboração e aprovação do 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1952). Neste momento, o *comer bem* era uma prioridade, e a desnutrição era o problema de saúde pública mais grave da época. Os inquéritos nacionais produzidos no âmbito do INN ampliaram o apoio à alimentação de crianças e adolescentes, programas regionais e, que sobrevive até os dias atuais, a merenda escolar (Silva, 1995).

O Ministério da Agricultura, em 1962, criou a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), cuja função era a mesma que o CEASA é responsável hoje:

abastecer as cidades com produtos hortifrutigranjeiros⁸, considerando a dificuldade de escoamento que as cidades experimentavam. Hoje, com as grandes lavouras distantes, o mercado das cidades é abastecido especialmente pelas agriculturas familiares, razão pela qual a COBAL foi extinta em 1990 e seus aspectos remodelados para atender novas demandas.

Já em 1972, a Comissão Nacional da Alimentação é substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), através da Lei nº 5.829, enquanto o Decreto nº 73.996, de 1974, regulamentou seu funcionamento. O objetivo do INAN, descrito no artigo 3º era:

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) elaborará programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrízes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar.

Em 1973 o Governo Federal publica o Decreto nº 72.034, instituindo o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição e aprova seu primeiro documento, o PRONAN I. O objetivo era:

É instituído o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda.

O documento se mostrou genérico, sem atribuir meios para a concretização, pessoas alcançadas ou fases, o que trouxe problemas políticos e administrativos, resultando na sua substituição pelo PRONAN 2 no ano de 1976. O objetivo parecia muito mais cristalino, e aumentou o apoio aos pequenos produtores rurais, aliado com a utilização dos alimentos básicos nas diversas políticas públicas instituídas. Pretendia, assim, aumentar a oferta de alimentos que oferecessem qualidade nutricional e, também, que esses alimentos fossem a prioridade de aquisição pelas famílias. *Era o que se produzia e o como chegava a população vulnerável.*

⁸ Hortifrutigranjeiros são alimentos frescos e naturais, sem processamento, consumidos *in natura*.

O PRONAM III, que pretendia trazer independência às políticas públicas de alimentação, não foi aprovado.

Em 1986 ocorre a VIII Conferência Nacional de Saúde, e tem espaço a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que propõe a criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e um sistema de segurança alimentar e nutricional. Ainda que as ideias sugeridas não tenham sido adotadas imediatamente⁹, foi um marco importante ao passo que se buscava a ampliação do ideal de Direito Humano à Alimentação Adequada, tirando o destaque que a produção de alimentos vinha ganhando naqueles anos.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar teve espaço em 1994 (Consea, 1994), sendo que no seu relatório final se enfatiza a dimensão nutricional da alimentação, como início de um longo processo de conscientização nacional que, digamos, não se concluiu ainda hoje. Para termos uma ideia, só em 2004 a expressão *Segurança Alimentar* tem o *Nutricional* incorporada, e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorre sob esse preceito (Consea, 2004).

Entre 1994 e 2004 foram aprovadas a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAM), o Fome Zero, e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Os dois primeiros serão detalhados no capítulo destinado às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, ao passo que o MESA foi extinto e absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, criada com a Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, foi a conquista mais importante em termos de política nacional de SAN. Além de criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), também definiu a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea, Caisan¹⁰ e demais órgãos (Pinheiro, 2015). O artigo 2º traz o conceito de alimentação adequada, evoluindo aquilo que em 1938 era chamado de ração:

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.

⁹ O Consea só foi criado em 1993, através do Decreto 807 de 22 de abril de 1993.

¹⁰ Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2010, a Emenda Constitucional nº 64, em 4 de fevereiro de 2010, coloca a Alimentação no rol de direitos constitucionais, ainda que já considerado *Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas*. Do seu artigo 3º, extraímos os pilares da Segurança Alimentar e Nutricional, fruto da evolução sobretudo de consciência, e que serão as métricas de avaliação das políticas públicas adotadas, como seguem (Consea, 2004).

Produção e disponibilidade de alimentos, que deve abranger não apenas a quantidade, mas também a qualidade, na agricultura, distribuição e armazenamento.

Acesso a alimentos seguros e nutricionalmente adequados, sendo que as políticas públicas deverão considerar disponibilizar ambientes alimentares com preços acessíveis.

Utilização do alimento pelo organismo, ou seja, relacionar a alimentação com a saúde, educação alimentar e nutricional e saneamento básico.

E estabilidade, que está ligada a determinar se a política pública também atende aos interesses do meio ambiente, mantendo sistemas alimentares sustentáveis com produção diversificada de forma a evitar emergências climáticas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.

3.1. Explicando os pilares da SSAN

As políticas públicas voltadas para a alimentação no Brasil, instituídas no período compreendido após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram desenvolvidas com base em documentos elaborados pela agenda internacional, e proporcionou alguma modificação na estrutura de pobreza e insegurança alimentar.

A implantação dos direitos sociais nos estados liberais foi objeto de estudo na obra *O conceito de Política Pública em Direito*, de Maria Paula Dallari Bucci. Na obra, a autora já mencionava que a implantação de direitos sociais, por si, se utiliza de políticas públicas para que seja possível um efeito prático. Essa garantia constitucional, por sua vez, acaba por criar uma grande demanda para que o Estado possa tornar possível a fruição de tais direitos, inflando o aparato estatal. Assim, não

existiria um estado de garantia de direitos sociais sem a existência proporcional de um estado intervencionista na economia.

Essa necessária intervenção, para que fosse possível viabilizar um estado garantidor, acabou por criar um novo tipo de constitucionalismo, quando considerada a readequação da presença do estado na sociedade.

Quando tratamos de políticas públicas como programa de ação de governo, estamos diante das seguintes categorias: (i) Política Pública com suporte legal infraconstitucional, que seriam aquelas que possuem lei ou conjunto de leis de regulação; (ii) Políticas Públicas com suporte legal constitucional, quando a regulação está prevista na Constituição federal; (iii) Políticas Públicas de estado, caso dos programas de abrangência nacional e de continuidade e; (iv) Políticas Públicas de governo, como os programas pontuais de curto e médio prazo, sem perspectiva de continuidade prolongada no tempo.

Tomando, ainda, a doutrina de Maria Paula Dallari Bucci, poderíamos conceituar políticas públicas como “Programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (BUCCI, p. 241. 2002)

Josué Mastrodi Neto e Fernanda Ifanger, ainda, concluem que as políticas públicas devem ser consideradas a partir de sua função nos objetivos que o Estado deva tutelar. Quando observadas as particularidades dos direitos sociais, devemos ir para além da definição tradicional de política pública, pois essa não será suficiente. As ações estatais, nesse caso, não podem ser compreendidas como política pública em sentido estrito. Concluem, assim, que “políticas públicas visam a realizar um objetivo traçado, voltado ao desenvolvimento social ou ao crescimento econômico, previsto na lei de sua criação e cujo custo está autorizado por lei orçamentária”. (MASTRODI; IFANGER, 2019.)

A partir da análise feita anteriormente acerca de normas internacionais e normas constitucionais, o direito à alimentação, como direito fundamental, deve ser assegurado pelo estado através de políticas públicas concretas, viáveis e aptas a atender todos os indivíduos, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade. Ainda, não basta que as criações de tais políticas públicas tenham por objetivo tão somente a erradicação da fome: é necessário ter em mente que deve ser assegurado

o acesso de todos a alimentos adequados ao seu desenvolvimento saudável e bem-estar. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016)

O Brasil, antes mesmo da inclusão do direito à alimentação no artigo 6º, da Constituição Federal, já atuava em busca da mitigação do problema fome. Mas as políticas públicas eram pontuais, sem o caráter progressivo e muito como consequência de intensos movimentos sociais. A partir da constitucionalização deste como um direito social, a busca pela alimentação adequada, segura e suficiente passou a integrar plataformas e discursos políticos.

Na conjuntura atual do Governo Federal, as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional devem ser planejadas de forma a garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

Os quatro pilares da Segurança Alimentar e Nutricional extraídos da definição dada pela LOSAN, foram construídos a partir de textos e documentos emitidos pela FAO (FAO, 2009), com o seguinte conteúdo:

A segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender suas necessidades alimentares e preferências alimentares, proporcionando uma vida ativa e saudável. Seus quatro pilares são disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

Atualmente, as políticas públicas de cada um desses pilares são fortemente impactadas pela necessidade de atender ao comércio de produtos agrícolas e sua produção. A segurança alimentar e o comércio internacional são estudados por Jennifer Clapp, que examina a polarização entre esses sistemas, concluindo pela necessidade de modificação do debate político para que exista uma concentração em questões de natureza aberta, priorizando-se a segurança alimentar e nutricional, o que poderia contribuir na orientação do diálogo entre as visões aparentemente opositoras (Clapp, 2015).

Existe, por lógica do sistema, custos e benefícios para ambos os lados (SAN e produção/comércio), mas a forma de pensar e construir políticas internacionais e nacionais de concretização do DHANA não tem se utilizado de múltiplas lentes metodológicas e disciplinares. Para Clapp, ainda, os quatro pilares da segurança alimentar e nutricional devem ser analisados e, a partir disto, investigar de que maneira o comércio aumenta ou prejudica sua concretização. Este sim, em sua opinião, seria um exercício útil (Clapp, 2015):

Mudar o debate político para focar em questões que são mais abertas por natureza, com a prioridade colocada na segurança alimentar, pode ajudar a conduzir o diálogo de maneiras que sejam mais produtivas e destacar áreas de acordo em vez de desacordo. Perguntar se o comércio é "bom" ou "ruim" para a segurança alimentar implora uma resposta que seja positiva ou negativa. Mas perguntar "em que condições o comércio é potencialmente favorável à segurança alimentar?" provavelmente renderia respostas mais matizadas daqueles em ambos os lados do debate. Nenhum dos lados do debate descarta o comércio completamente, e ambos os lados veem que em algumas circunstâncias o comércio pode precisar ser administrado cuidadosamente para garantir resultados positivos para a segurança alimentar.¹¹

Os pilares da segurança alimentar e nutricional ganharam destaque com a Agenda 2030, mas seu estudo ainda é escasso. Explicamos a seguir.

O pilar de *disponibilidade* diz respeito à quantidade de alimento disponível em determinada área ou país, por meio de todas as formas de produção doméstica, importação, estoque de alimento e ajuda alimentar. Normalmente o comércio afeta diretamente a disponibilidade, uma vez que a importação de alimentos eleva a quantidade de alimentos disponíveis internamente nos países que não são autossuficientes. De outra forma, restrições, proibições e problemas de exportação colocam em risco países e pessoas que sofrem de escassez de alimentos, sendo estes os que mais adquirem commodities agrícolas.

Quando tratamos de *acesso*, estabelecemos três dimensões diversas. Falamos de *acesso físico*, *acesso econômico* e *acesso sociocultural*. Físico é a dimensão logística que requer que o alimento esteja disponível onde as pessoas

¹¹ Originalmente: Shifting the policy debate to focus on questions that are more open-ended in nature, with the priority placed on food security, may help to steer the dialogue in ways that are more productive and highlight areas of agreement rather than disagreement. Asking whether trade is "good" or "bad" for food security begs an answer that is either positive or negative. But asking "under what conditions is trade potentially supportive of food security?" would likely yield more nuanced answers from those on both sides of the debate. Neither side of the debate dismisses trade altogether, and both sides do see that in some circumstances trade may need to be managed carefully to ensure positive outcomes for food security.

possam realmente acessá-lo. Econômico é a implicação de que as pessoas tenham capacidade financeira para adquirir alimentos adequados de forma regular. Sociocultural se refere as barreiras sociais que obstaculizam o acesso a alimentos adequados a alguns grupos por razões sociais ou de gênero. Ponderando as agendas, políticas públicas atuam neste pilar de forma a adequar o mercado, em especial para controle do acesso econômico. Ao impulsionar o crescimento econômico, promove-se o acesso à alimentação. Mas, embora o mercado aberto promova preços mais baixos, o baixo custo está associado a baixa qualidade nutricional e, também, desestimula os pequenos agricultores e pequenos empreendedores, e exclui-os dos círculos internacionais ante a baixa competitividade e por não conseguirem atender os padrões exigidos pelas cadeias globais de fornecimento de alimentos.

A *utilização* diz respeito à qualidade dos nutrientes dos alimentos consumidos, não apenas de sua quantidade. Este é o pilar com maior dificuldade de concretização, considerando que vários elementos afetam sua viabilidade. Podemos destacar a seleção dos produtos alimentícios, sua conservação e preparação, a absorção dos nutrientes. Está, assim, relacionada à água limpa, saneamento básico, assistência à saúde. Em verdade, a dimensão da utilização não diz respeito somente ao aspecto nutricional da SAN, mas ao contexto que o engloba, o caminho. É considerar elementos relacionados ao uso, conservação, processamento e preparação dos alimentos. As políticas públicas, desta forma, precisam ser pensadas e adequadas para modulação da atual forma de produção de alimentos, sendo estes que afetam os regimes alimentares e as preferências alimentares. Pensar neste pilar é entender que existe um caminho positivo (combate à desnutrição, por exemplo), mas também um caminho negativo (as isenções tributárias, neste sentido, tornam as comidas processadas e ultraprocessadas mais baratas do que alimentos nutricionalmente adequados).

E *estabilidade* é a necessidade de que os pilares da disponibilidade, do acesso e da utilização estejam estáveis ao longo do tempo, não podendo ser afetados negativamente por fatores naturais, sociais, econômicos ou políticos. Por sua dependência, é comumente afetada em todos os níveis.

O aprofundamento dos pilares para a concretização da segurança alimentar está alocado, em território nacional, em dois componentes que demonstram a forma de pensar e programar políticas públicas: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. O primeiro, relacionado diretamente com a disponibilidade, produção,

comercialização e acesso ao alimento. O segundo, vinculado às práticas alimentares – onde, como, quando e o que escolhemos para nos alimentar – e a utilização biológica do alimento (Consea, 2004).

A contraposição das agendas internacional e nacional parecem confirmar os dados. Se pensarmos a agenda internacional, que destacamos na ODS 2 e no âmbito do sistema legal da Organização Mundial do Comércio (OMC), veremos que a segurança alimentar é tratada como uma exceção, razão invocada para permitir exceções às regras gerais de comércio¹², mas considera apenas os níveis nacionais e globais, não os individuais e familiares. A construção, neste sentido, foca na produtividade agrícola de um país e na autossuficiência alimentar nacional e global. Desde 1996, na Cúpula Mundial da Alimentação, mantém-se o conceito de segurança alimentar baseada na oferta, basicamente delineada em 1974 (ONU, 1974), em que se concentram esforços para manutenção da disponibilidade de alimentos, preterindo os pilares de acesso à alimentação, das necessidades nutricionais individuais e das preferências alimentares:

Disponibilidade em todos os momentos de suprimento adequado de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e compensar as flutuações na produção e nos preços.

Tal forma de pensar e, conseqüentemente, de conduzir discussões e políticas que envolvam segurança alimentar e nutricional, foram estabelecidas a partir da crise de oferta de alimentos nos idos anos de 1970, época em que diversas safras foram impactadas já com problemas decorrentes do clima. Dali em diante, estabeleceram-se as seguintes diretrizes a serem implementadas e observadas pelo maior número de países possíveis: intensificar a produção de alimentos; ampliar a utilização de fertilizantes (insumos); ampliar a pesquisa relacionada a prática agrícola, em especial a engenharia de alimentos; estabelecer uma carta mundial dos solos e de avaliação do potencial produtivo de terras; reordenar cientificamente as águas, irrigação e armazenamento; equilibrar população e oferta de alimentos; incentivar a indústria de sementes; criar um sistema mundial de informação sobre alimentação e agricultura (FAO, 1996).

¹² O Acordo sobre a Agricultura, em vigor desde 1995, não inclui uma definição para segurança alimentar, mas é levada em consideração em todas as partes do Acordo, caracterizada como uma preocupação não comercial que deve ser observada.

O entendimento predominante, portanto, era de que a segurança alimentar estava diretamente relacionada à produtividade da agricultura. Aumentando-se a oferta, pensavam, seria possível a erradicação da fome.

Como o cenário de fome persistia (e até os dias atuais), novas pesquisas e discussões surgiram, e concluíram que o foco estritamente produtivo não seria capaz de mitigar a fome. Até porque os dados da época demonstram que a insegurança alimentar persistia mesmo em países desenvolvidos e com grandes estoques de alimentos. A ótica passa a ser, então, de acesso ao alimento.

Analisando a ODS 2, concluiremos pela sua inclusão muito particular na dimensão social da Agenda 2030, fazendo com que o conceito (e, portanto, forma de abordagem) de segurança alimentar e nutricional se mostre em um quadro diverso daquele nacional-coletivo, incorporando o familiar-individual. Em seu corpo, possui metas ambiciosas, pretendendo acabar com a fome e garantir o acesso universal de todas as pessoas a um alimento seguro e nutritivo. Apesar do objetivo, os dados atuais demonstram que não houveram alterações significativas nos indicadores que, em sentido contrário, demonstrou como os pilares da SAN são vulneráveis e facilmente prejudicados quando expostos a situações extremas, como no caso da Pandemia de COVID.

Para ilustrarmos essa divergência, notemos que os indicadores da fome (mundial) passaram por poucas alterações a partir de 2015, mas foram diretamente impactados pela COVID, com forte acentuação em 2020 e 2021, interrompendo-se o ciclo em 2022. Isso não significa, porém, que em 2022 as pessoas saíram efetivamente da situação de risco mais proeminente (insegurança alimentar grave) para uma situação de segurança alimentar; houve deslocamento para as situações de insegurança alimentar moderada e leve, mantendo-se uma situação de crise alimentar generalizada. Aproximadamente 735 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar grave em 2022, conforme dados do relatório SOFI de 2023 (FAO, 2023).

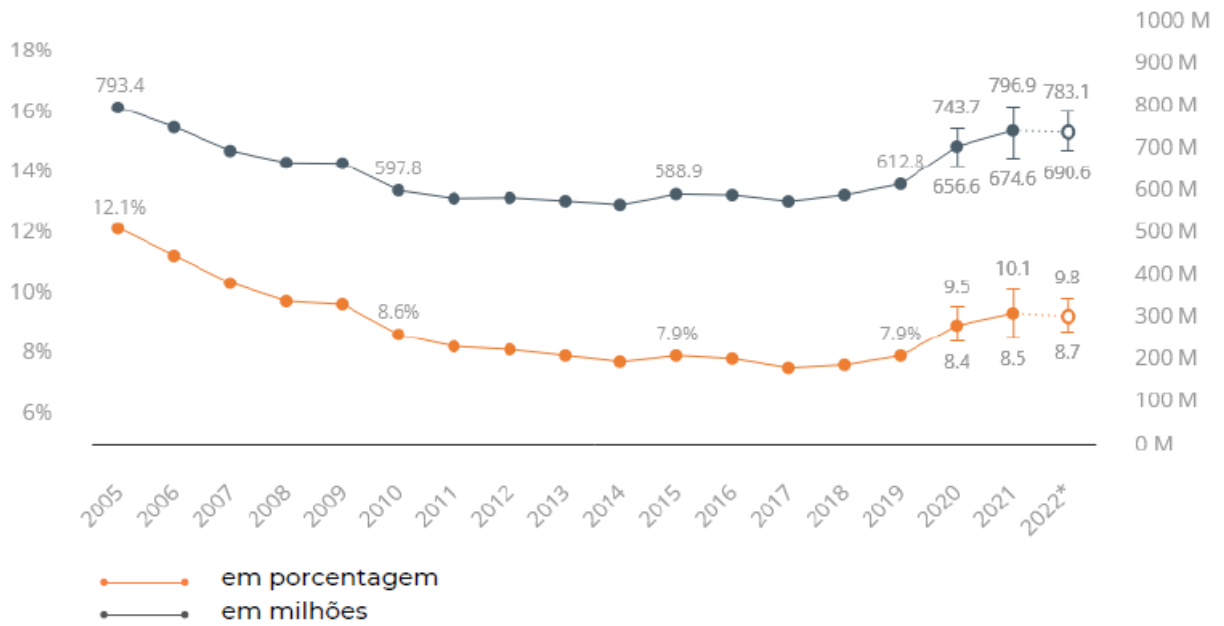


Gráfico 1. Prevalência de Desnutrição.
Fonte: FAO et. al, 2023.

Nos dados disponibilizados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), no II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Nutricional, temos que 15,5% dos lares brasileiros tinham moradores em condições de insegurança alimentar grave, no ano de 2022. Ampliando para as demais previsões da EBIA, 125,2 milhões de pessoas estavam em algum dos níveis de insegurança alimentar. Destes, as formas moderada e grave tiveram prevalência nas regiões Norte e Nordeste, com 45,2% e 38,4%, respectivamente. Foram, em média, 4 em cada 10 famílias afetadas. A área rural também foi mais afetada do que a urbana, presente em 60% dos lares. Quando tratamos de gênero e raça, negros e mulheres são mais vulneráveis.

Dentre os principais fatores que obstaculizam a concretização eficiente das políticas públicas de SAN no Brasil, podemos citar: o modelo de desenvolvimento atual, concentrador de riquezas, terra e renda; prática extensiva da monocultura agrícola para exportação; interferência de acordos firmados entre órgãos e organismos internacionais na alocação de recursos de investimentos; ausência de instrumentos efetivos que garantam a possibilidade de recurso e punições na não implementação de uma agenda para SAN; intensa desigualdade social e

discriminação; a inexistência de uma agenda para progressiva realização e garantia do direito à alimentação e fragmentação das políticas públicas de SAN, que culmina em múltiplas ações desenvolvidas por diferentes instituições sem articulação e coordenação (Consea, 2004).

A evolução histórica já apresentada, e os dados atuais, demonstram uma prevalência dos interesses de abastecimento e produção internacional em detrimento dos interesses famílias-individual. Muito pelas raízes deixadas pela colonização, que moldaram as instituições atuais e a forma de desenvolvimento predominante. Estudos de Acemoglu, Johnson e Robinson demonstraram que a forma de colonização se deu em virtude da densidade demográfica. Locais com população originária relativamente grande, os colonizadores impunham instituições piores. No caso dos povos indígenas, que ofereciam mais resistência, a forma de trabalhar para os colonizadores se dava através do regime de escravidão em exclusividade, e tirava o desejo de migração de europeus, o que perpetuou o sistema de extração intensiva e instituições a serviço de uma elite (Acemoglu *et. al*, 2000). Neste sentido:

A escravidão persistiu no Brasil até 1886, e durante o boom do sisal no México, o trabalho forçado foi reintroduzido e persistiu até o início da revolução em 1910. O trabalho forçado também foi reintroduzido na Guatemala e em El Salvador para fornecer mão de obra para o cultivo de café. No caso guatemalteco, o trabalho forçado durou até a criação da democracia em 1945. Da mesma forma, o trabalho forçado foi restabelecido em muitos países africanos independentes, por exemplo, por Mobutu no Zaire (...) Nosso argumento se baseia nas seguintes premissas. Os europeus adotaram estratégias de colonização muito diferentes, com diferentes instituições associadas. Em um extremo, como no caso dos EUA, Austrália e Nova Zelândia, eles foram e se estabeleceram nas colônias e criaram instituições que impunham o estado de direito e encorajavam o investimento. No outro extremo, como no Congo ou na Costa do Ouro, eles criaram estados extrativistas com a intenção de transferir recursos rapidamente para a metrópole. O comércio de escravos é talvez o exemplo mais extremo desse comportamento. Esses conjuntos de instituições foram muito prejudiciais ao investimento e ao progresso econômico. A estratégia de colonização adotada foi, pelo menos em parte, determinada pela viabilidade do assentamento europeu. Em lugares onde os europeus enfrentavam taxas de mortalidade muito altas, eles não podiam ir e se estabelecer, e eram mais propensos a estabelecer estados extrativistas.¹³

¹³ Originalmente: Slavery persisted in Brazil until 1886, and during the sisal boom in Mexico, forced labor was reintroduced and persisted up to the start of the revolution in 1910. Forced labor was also reintroduced in Guatemala and El Salvador to provide labor for coffee growing. In the Guatemalan case, forced labor lasted until the creation of democracy in 1945. Similarly, forced labor was re-instated in many independent African countries, for example, by Mobutu in Zaire (...) Our argument rests on the following premises. Europeans adopted very different colonization strategies, with different associated institutions. In one extreme, as in the case of the U.S., Australia and New Zealand, they went and settled in the colonies and set-up institutions that enforced the rule of law and encouraged investment. In the other extreme, as in the Congo or the Gold Coast, they set up extractive states with the intention of

Mantemos até os dias atuais este cenário. Agora com foco na alimentação mundial, em que as decisões tomadas no âmbito das políticas públicas de produção, distribuição, acesso e consumo seguem características claras: preferência para o padrão de produção intensiva, mecânica, elevada utilização de produtos químicos, com impactos ambientais e sociais significativos; ampla margem de valorização e privilégio de produtos processados e ultraprocessados, em que existe perda significativa da qualidade dos alimentos; homogeneização dos hábitos e sistemas alimentares e ampliação de incentivos fiscais para produtos importados, o que acarreta aumento do peso do comércio internacional e controle de do mercado por poucas empresas, como podemos extrair da imagem:

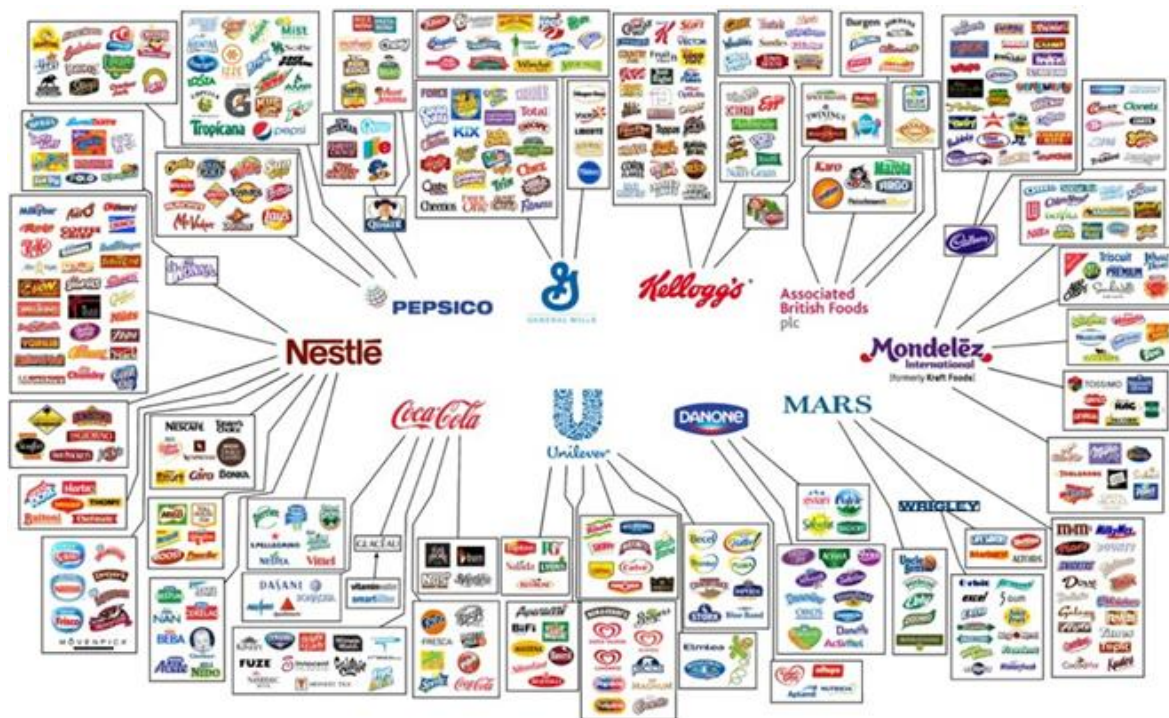


Figura 2: Controle da Alimentação no Mundo.

Fonte: Kramer, 2014.

transferring resources rapidly to the metropole. The slave trade is perhaps the most extreme example of this behavior. These sets of institutions were very detrimental to investment and economic progress. Which colonization strategy was adopted was, at least in part, determined by the feasibility of European settlement. In places where Europeans faced very high mortality rates, they could not go and settle, and they were more likely to set up extractive states.

Elaine Azevedo enfatiza o conceito de colonialidade alimentar, e a consequente manutenção da racionalidade colonizadora que fortalece o sistema de monocultura e de mercadoria:

Alguns elementos ainda nos conectam ao colonialismo e constroem a nossa colonialidade alimentar. Colonialidade é o termo usado para analisar as repercussões presentes do colonialismo, ou seja, do passado colonial. Desde a invasão portuguesa, fortalecemos a monocultura nas terras que, até hoje, estão concentradas nas mãos das elites privilegiadas da Coroa. Algumas dessas famílias estão há 520 anos no poder, como bem mostra o sociólogo Ricardo Costa de Oliveira (2018). O açúcar e o melão da monocultura colonial não se destinavam à alimentação do povo; eram artigos para estimular o tráfico de escravos e a exportação, ou seja, mercadorias. Depois vieram o café e a pecuária; seguimos com a cana para o agrocombustível, e os grãos, especialmente a soja, para produzir proteína animal para o mundo (Azevedo, 2022, p.203).

Até este ponto, podemos concluir que na medida em que tornamos o comércio internacional fonte para tomadas de decisões sobre determinadas políticas públicas de SAN, o fazemos em detrimento da perspectiva familiar-individual e autossuficiência na produção de alimentos. Excluimos do processo as considerações sobre soberania alimentar, e nos especializamos em determinados gêneros alimentares desejados na exportação, importando alimentos de consumo interno, quando se mostra uma opção mais barata do que a do mercado interno. É um ciclo de suposições, de um lado a confiança de que o exportador terá sempre um mercado em expansão e de outro, que o importado conseguirá se adequar ao mercado mundial e nele encontrar uma fonte infindável de alimentos.

O arrastar da história tem demonstrado que os países (incluindo o Brasil), associam segurança alimentar a independência e autonomia na produção de alimentos essenciais, mas suas escolhas permanecem entre produzir muita quantidade ou especializarem-se em alguns poucos itens competitivos, quando na verdade a discussão das políticas públicas deveria ser qual o papel da produção do alimento e do mercado, na concretização da SAN.

Esse paradoxo é reforçado por Belaidi e Gomes:

No cenário nacional, ainda que o Brasil se trate de país politicamente soberano, a situação é incerta e delicada quando a pauta é alimentação. Notadamente porque as políticas públicas internas existentes, na grande maioria das vezes, atendem aos interesses dos conglomerados agroalimentares externos, em detrimento das necessidades nacionais – em evidente ameaça à soberania alimentar e política. Isso revela uma situação (no mínimo) paradoxal: apesar de, no país, o agronegócio ser a atividade mais lucrativa economicamente falando, as políticas públicas que prevalecem

são as de incentivo ao controle do mercado econômico brasileiro por essas empresas agrárias internacionais. Empresas que, por suas vezes, visam somente ao lucro, desconsiderando a soberania e o direito de autodeterminação dos povos locais (Belaidi; Gomes, 2023, p. 250).

O Brasil, neste sentido, possui vastidão territorial e grande contingente populacional, o que favorece políticas de produção e autossuficiência. Mas o envolvimento e impacto dos governos e organismos internacionais na forma de funcionamento do mercado, expõe as fragilidades de um sistema interno que não está sendo construído para atender o familiar-individual. As importações ficam vulneráveis pois é impossível controlar a oscilação de preço. E as exportações geram emprego e renda de forma limitada.

Alocaremos, a seguir, as principais políticas públicas voltadas a garantia da soberania, segurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva dos pilares expostos e a finalidade para a qual cada uma delas foi projetada.

3.2. Políticas Públicas de Produção e Disponibilidade

O Brasil, muito particularmente, vem buscando equilibrar as metas estabelecidas na ODS 2 e aquelas estabelecidas na LOSAN, de forma a atender uma política nacional de segurança alimentar e nutricional e também as expectativas do mercado. Para tanto, foi projetada a Estratégia Fome Zero que, apesar de ter se iniciado como um programa de combate à fome, se consolidou como uma das estratégias mais importantes no mundo para concretização do direito humano a alimentação, combinando políticas estratégicas e uma visão sistêmica da alimentação calcada em estruturas de governança participativa, em busca de resultados eficazes e duradouros.

O programa, inicialmente, buscava a diminuição da pobreza, o combate à fome e a promoção da inclusão e do desenvolvimento social, em ações pontuais e locais. Com o passar do tempo e sua consolidação em diversos governos, tornou-se uma estratégia com quatro eixos articuladores:

- Fortalecimento da agricultura familiar
- Geração de Renda

- Ampliação de acesso ao alimento
- Articulação, mobilização e controle social.

As atuais políticas públicas cuja finalidade sejam promover o abastecimento e estruturação da disponibilidade de alimentos de sistemas sustentáveis, agroecológicos, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos no mercado são planejadas e executadas especialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

No âmbito do MDS, temos especialmente a estruturação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), cujo objetivo é o estímulo a associação entre os entes federativos e sociedade civil, atuando como agente institucional para a promoção de projetos, fornecimento de apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos com parceiros estaduais, nacionais e internacionais. Sua finalidade primeira, pensada no âmbito do Estratégia Fome Zero, é a expansão e fortalecimento das ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade do país. É uma política estruturante e, ao nosso ver, também agrega o pilar de estabilidade das políticas públicas. Como sua finalidade, no entanto, prioriza a produção e comercialização de alimentos para pessoas e áreas de vulnerabilidade, entendemos pela sua alocação nos pilares de produção e disponibilidade.

Em um conjunto de ações e programas, o Governo Federal, através do MDS, lançou o Programa Brasil Sem Fome, com mais de 100 (cem) metas. No programa estratégico intitulado *Alimentação Adequada e Saudável: Da produção ao consumo* (MDS, 2023), algumas políticas foram reforçadas e novas foram apresentadas. O Plano Safra da Agricultura Familiar, por exemplo, é uma adaptação do Programa Garantia-Safra, projetado pelo MDA. Política de Agroecologia também é uma releitura, neste caso do Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC), projetado pelo MAPA. Política Nacional de Abastecimento, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Fomento Rural e Formação de Estoques também não são novos, mas vêm com releituras e buscam concretizar a estabilidade de tais políticas.

Os programas PNAE e PAA merecem destaque, ante sua importância para compreensão dos atuais sistemas alimentares e os circuitos locais de produção e consumo de alimentos, além de agregarem os pilares de produção, disponibilidade e acesso. Com forma de operação semelhantes, os dois programas são capazes de articular práticas de consumo condizentes com realidades locais e regionais, o que valoriza a cultura alimentar.

Já destacamos que um dos legados da Revolução Verde, com grandes dificuldades de superação, é exatamente a relação simbiótica da produção dos alimentos com a indústria alimentícia. Essa profunda conexão resulta em uma inversão de valores, onde o foco se concentra exclusivamente na maximização do lucro, sem considerar as consequências. O objetivo é atingido com uma exploração destrutiva dos recursos humanos e naturais, com exploração da mão de obra rural, prevalência da monocultura e o uso indiscriminado de agrotóxicos. O resultado é que a dinâmica desse sistema alimentar dominante carrega consigo tanto as causas quanto as consequências do modelo de produção atual, impactando diretamente no padrão de consumo vigente. A esse respeito, o Consea (2004), dita que:

(...) a coerência desta cadeia produtiva gira em torno dos princípios de demanda e oferta e independe da concepção de alimento como um direito de todos. Assim, esse fato reproduz e fortalece um sistema de concentração de terra (meio de produção) e de renda (acesso) que historicamente se perpetua em grande parte dos países em desenvolvimento como o Brasil. Contudo, é importante ressaltar que o Brasil não dispõe de dados nacionais atualizados sobre disponibilidade de alimentos.

O relatório anual da associação brasileira de alimentos e bebidas (ABIA), confirma esse cenário: em 2022, 58% (cinquenta e oito por cento) de tudo que foi produzido no campo, foi processado pela Indústria. O Brasil é o 2º exportador mundial de alimentos industrializados em volume, e o 5º em valor de mercado (ABIA, 2023). Podemos concluir que a produção de alimentos é estável e suficiente para atender às necessidades da população brasileira, além de possuir condições de importar aqueles que não detém capacidade produtiva (em número ou qualidade). Por outra perspectiva, podemos concluir também pelo grande controle que as indústrias exercem sobre o que vai ser produzido, uma vez que dependem absolutamente disto. Para Ploeg, a industrialização atinge diretamente o que se produz, e é um fator relevante na análise do descompasso do eixo produção-consumo, quando afirma: “(...) a industrialização representa, em primeiro lugar, uma desconexão definitiva entre a

produção e consumo de alimentos (...) também, coincide com um controle “imperial”, direto e crescente sobre a produção e consumo de alimentos” (Ploeg, 2008, p. 22).

Dentro deste contexto, o PNAE e o PAA são fundamentais para promover a aproximação entre aqueles que produzem e aqueles que consomem, valorizando os circuitos-curtos. A dinâmica consiste, basicamente, no incentivo, fomento e subsídio do governo para os pequenos agricultores e produtores locais, adquirindo produtos para manutenção de políticas assistenciais e alimentação escolar. Existe um controle do que se produz, protegendo esses pequenos produtores do modelo globalizado de mercado, uma vez que exclui a figura do intermediário e os consumidores são institucionais.

Esses dois instrumentos (PAA e PNAE) são capazes de gerar suporte à rede pública de equipamentos de alimentação e nutrição¹⁴ e à rede de instituições socioassistenciais, estruturar circuitos-curtos de abastecimento alimentar, formar estoques de alimentos para assistência alimentar de pessoas em situação de vulnerabilidade e atingidas por catástrofes¹⁵ e fortalecimento da agricultura familiar e organizações econômicas com a compra direta de alimentos a preços justos (o que contribui, de forma indireta, para a regulação dos preços do mercado). Essa complexidade é possível através da articulação do MDS e do MDA, com implementação pelo CONAB. São políticas que incluem estados e municípios, secretarias de agricultura, do trabalho, ação social, dentre outros.

Destacamos o impacto do PNAE e do PAA em, ao menos, dois grupos sociais bem distintos: Produtores (agriculturas familiares e fornecedoras de alimentos) e Consumidores (instituições). Produtores são beneficiados na medida que passam a organizar e planejar sua produção, sendo que a previsibilidade da compra possibilita a ampliação e diversificação. Contrapõem-se, ainda, ao tradicional modelo institucional de aquisição de alimentos, que prioriza a compra de gêneros alimentícios

¹⁴ Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional são instalações e espaços específicos para fornecer serviços que garantam a segurança alimentar e nutricional. Isso abrange atividades como coleta, produção, preparo, oferta, distribuição e comercialização de refeições e produtos alimentares. Os atuais equipamentos incluem a Central da Agricultura Familiar, o Banco de Alimentos, a Cozinha Comunitária e o Restaurante Popular (MDS, 2024).

¹⁵ O Banco de alimentos do Rio Grande do Sul, por exemplo, garantiu aproximados um milhão de quilos de alimentos às vítimas das enchentes (Rede de Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul, 2024) Disponível em: <https://www.redebancodealimentos.org.br/Noticia/1206/Rede-de-Bancos-de-Alimentos-se-aproxima-de-1-milhao-de-quilos-de-doacoes-para-as-vitimas-das-enchentes-no-RS>.

industrializados e oriundos de grandes empresas, muito comum nos processos de licitação e pregão.

Essa articulação é fundamental, uma vez que a Lei nº 11.947/2009 dispõe que ao menos 30% (trinta por cento) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação devem ser utilizados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar, dando prioridade, ainda, àqueles provenientes de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas:

Artigo 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Além disso, esses programas influenciam diretamente na organização dos sistemas alimentares sustentáveis, conforme Belaidi e Gomes:

Essa forma de aquisição possibilita, portanto, a segurança alimentar, visto que os agricultores familiares, normalmente, são numerosos e possuem produção diversificada. E, por não serem capazes de possuir um estoque vultoso, esses produtores acabam mantendo a oferta sempre regular e com diversidade e gêneros. E para além dos benefícios ambientais promovidos pela agricultura familiar, relacionados às práticas sustentáveis, que se consolidam em princípios que preconizam uma relação harmoniosa do homem com a natureza, a compra institucional em discussão contribui para a produção de alimentos mais saudáveis sem o uso de agrotóxicos e outros produtos químicos (Belaidi; Gomes, 2023, p. 253).

O MDA, por sua vez, é líder na formulação de políticas que visam a produção de alimentos. Em contraposição ao MDS, busca maximizar a capacidade produtiva e garantir a durabilidade das safras. Os principais programas são: o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Plano Safra de Agricultura Familiar, Programa Garantia-Safra e Programa Nacional de Crédito Fundiário. Mas ressaltamos a existência de outros: Plano Nacional de Reforma Agrária, Programa Nova Indústria Brasil e o Programa Mais Alimentos.

Algumas políticas públicas internas são mais polêmicas, como o programa que pretende a regularização fundiária de terras indígenas e regularização de territórios quilombolas, a Lei Kandir¹⁶, créditos subsidiados pelo BNDES para

¹⁶ Lei Complementar nº86/1996, desobriga o recolhimento de impostos das transações financeiras transnacionais, do governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo lema era "Exportar é o que importa".

empresas estrangeiras e a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, conhecida como CTNBio, que tem viabilizado o registro e uso de insumos químicos proibidos.

Podemos dizer, portanto, que as políticas públicas de produção e distribuição serão eficazes se condizentes com um modelo de ação direta do poder público capaz de superar os paradoxos que opõem Estado, mercado e sociedade civil. Nesse sentido, fundamental redefinir o que entendemos por abastecimento local, cuja abordagem vai além da mera questão logística de produção, transporte, armazenamento e distribuição, expandindo essa compreensão e colocando o Estado e a sociedade como atores relevantes no processo.

3.3. Políticas Públicas de Acesso

James Lomax, gerente do Programa de Sistemas Alimentares Sustentáveis e Agricultura na Divisão de Tecnologia, Indústria e Economia da ONU Meio Ambiente, com sede em Paris, França, nos convidou a uma reflexão:

“Até o momento, nossa compreensão dos sistemas alimentares é incompleta. A maioria dos dados existentes se concentra na agricultura – onde começa a cadeia alimentar. Na outra ponta dessa cadeia, as escolhas individuais e os padrões de consumo são fragmentados. Não temos uma imagem clara da porção intermediária da cadeia: o que está acontecendo entre a fazenda e a mesa?”

Já ponderamos acerca da importância de políticas públicas capazes de fomentar a produção e disponibilidade de alimentos de forma adequada, e também fixamos a premissa de que o acesso ao alimento depende de fatores físicos, econômicos e socioculturais.

O acesso aos alimentos adequados possui barreiras difíceis de serem superadas, já que para sua realização são necessárias combinações de diversos elementos sociais, coletivos e globais, além dos aspectos físicos de cada geolocalidade.

Os entes federativos, considerando esses aspectos, têm focado suas principais políticas públicas para ampliação do acesso da população a alimentos mínimos e adequados, em políticas de combate à pobreza. São políticas que visam mitigar a pobreza monetária, sem considerar a complexidade da pobreza em si. São

políticas pouco articuladas, amplamente adotadas por vários entes ao mesmo tempo, mas não estruturadas de forma a considerar os vários tipos de privações que podem existir para um indivíduo em diferentes aspectos. Quando tratamos de transferência direta de renda, por exemplo, as políticas não são calculadas pensando que a alimentação é o item mais flexibilizado dentro dos orçamentos familiares, que priorizam gastos com acesso à educação e saúde, moradia, saneamento e acesso à energia elétrica.

Dados da United Nations Development Programme (UNDP) e Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), de 2022, dizem que 692 milhões de pessoas no mundo não possuem acesso a uma alimentação e nutrição adequadas, e um bilhão sequer possui acesso a combustível limpo para cozinhar. A importância de identificarmos os vários aspectos da pobreza se dá pelo fato de que, historicamente, ela tem sido avaliada principalmente por meio da renda ou do consumo, quando tratamos de políticas públicas de acesso a alimentação. No entanto, várias evidências indicam que o comportamento de compra é apenas um dos aspectos que definem a pobreza, sem considerar as múltiplas dimensões que a contemplam (UNDP, 2022).

A medição multidimensional da pobreza reflete aspectos relevantes da pobreza para complementar as medidas de renda. Estes aspectos não monetários (educação, saúde, moradia, alimentação) refletem planos nacionais de desenvolvimento, exercícios participativos, os ODS e as prioridades políticas (UNDP, 2022).

O acesso a alimentação e nutrição adequadas devem passar por uma análise da situação de pobreza e vulnerabilidade das populações afetadas, e isso é especialmente difícil no Brasil, que não tem uma linha oficial de pobreza. As linhas de pobreza nacionais geralmente se baseiam na Abordagem de Custo das Necessidades Básicas. O que se constata, é que o Brasil continua a enfrentar um aumento nas desigualdades socioeconômicas, ampliando a distância entre o indivíduo e o alimento adequado. Nenhuma das metas do ODS 2, quando lida em conjunto com a ODS 1, apresentou resultados positivos. O “VIII Relatório Luz da Sociedade Civil para a Agenda 2030”, aponta resultados preocupantes, causadas em grande parte pela ausência de políticas públicas de estabilidade. Um difícil contexto econômico, orçamento limitado, grave quadro de diferenças sociais, regime político adverso,

mudanças climáticas e a eclosão de grandes guerras impactaram diretamente um sistema já muito frágil. Apenas uma meta da ODS 2 teve progresso, sendo que os dados de seis dos quatorze indicadores sequer foram disponibilizados.

A meta 2.1¹⁷, que trata especialmente do acesso ao alimento, foi a que teve constatação de leve progresso, particularmente pela retomada e ajuste do PNAE. Considerando que tratamos de um cenário pós-pandêmico, a melhora deste indicador está vinculada ao retorno das crianças as escolas, local com garantia de oferta de alimentos adequados.

As metas 2.2¹⁸, 2.3¹⁹, 2.4²⁰, 2.5²¹, 2.a²² e 2.c²³, que especialmente regulam os objetivos de acesso aos alimentos de forma física, econômica e de informação, foram avaliadas como insuficientes. A meta 2.2 teve desempenho insuficiente para a redução da desnutrição infantil, além de evidenciar a discrepância de acesso quando tratamos de povos originários. Houve aumento, ainda, do sobrepeso. A meta 2.3 vislumbrou um aumento do crédito rural (como já colocamos no item anterior), o PAA foi retomado, mas o fim dos estoques de produtos básicos e redução de plantio de arroz e feijão e ampliação de lavouras de milho e soja aumentaram os preços dos

¹⁷ Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.

¹⁸ Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.

¹⁹ Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola.

²⁰ Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumente a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

²¹ Até 2030, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente.

²² Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos.

²³ Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

alimentos. Ressaltando, ainda, que os maiores beneficiários dos créditos rurais são grandes monoculturas. Dados do censo agropecuário do IBGE, de 2017, mostram que as áreas produtivas do Brasil têm experimentado redução do cultivo por pequenos produtores, e mais hectares foram destinados à produção de soja, milho, algodão e gado (IBGE, 2017).

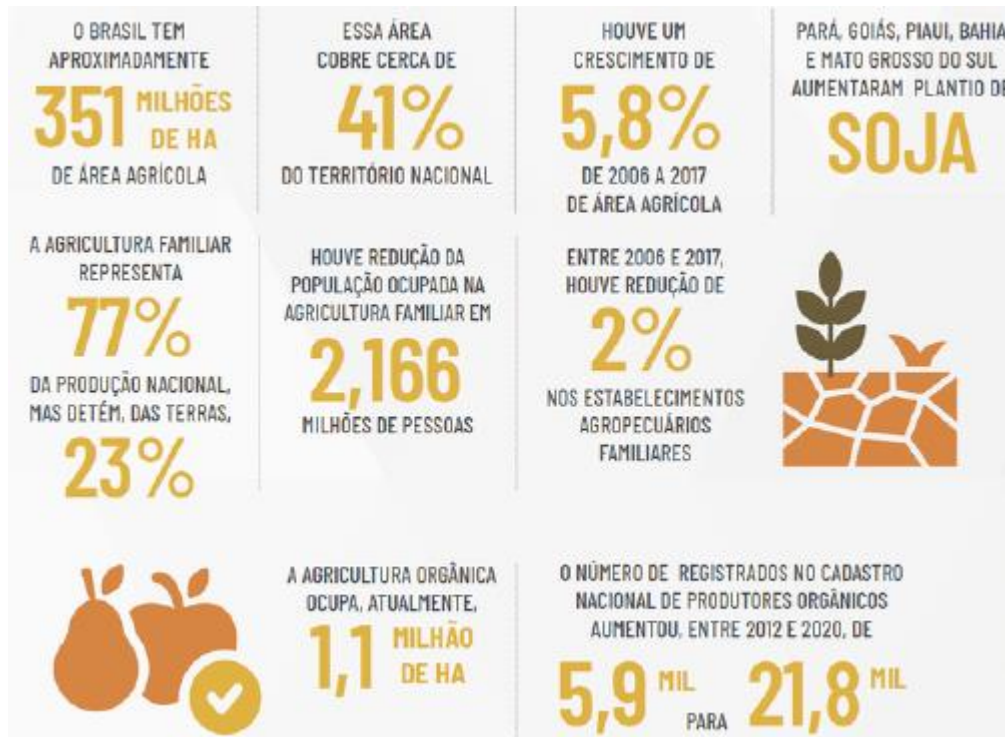


Figura 3: Dados da Agricultura no Brasil.
Fonte: IBGE, 2018.

Em números, o agronegócio (excluindo aqui pequenos produtores e agricultura familiar) e a pecuária empresarial receberam R\$364,22 bilhões – um aumento de 26,8% em 2023. Em contrapartida, não existem dados sobre a ampliação e incentivo aos sistemas sustentáveis e práticas agrícolas resilientes, impactando na meta 2.4. As políticas adotadas, ainda, demonstram que o Brasil vem subsidiando as exportações de produtos agrícolas, apesar do Acordo Agrícola da OMC prever o contrário, de forma indireta através de isenções tributárias. Subsídios esses, novamente, que atingem majoritariamente produtores de commodities.

As únicas políticas públicas, assim, que foram elaboradas com a finalidade específica de promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, são voltadas para o combate da pobreza e redução das desigualdades estruturais. Este,

contudo, é apenas um de seis caminhos apontados pela FAO para garantir o acesso a alimentação adequada. Outras medidas deveriam incluir a integração de políticas humanitárias de desenvolvimento da paz em áreas afetadas por conflitos, aumento da resiliência climática com a transição dos sistemas alimentares, fortalecimento da resiliência dos mais vulneráveis as adversidades econômicas, intervenção ao longo das cadeias de fornecimento de alimentos para redução do valor dos alimentos nutritivamente adequados (cadeias-curtas) e fortalecer os ambientes alimentares com a efetiva mudança de comportamento dos consumidores e promoção de uma padrão de dieta alimentar com impactos positivos na saúde humana e meio ambiente (FAO, 2021).

A conexão estabelecida entre os sistemas e ambientes alimentares é o que têm gerado pântanos e desertos alimentares, e os relatórios indicados demonstram a insuficiência e estagnação de políticas voltadas para tais metas.

As atuais políticas públicas voltadas para o acesso a alimentação são: Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Benefícios Previdenciários; Salário-mínimo; PNAE; PAA; Restaurantes Populares; Banco de Alimentos; Cozinhas Comunitárias e medidas que visem a distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.

O PNAE e o PAA já foram abordados em tópico anterior, assim como foi explicado que os restaurantes populares, o banco de alimentos e as cozinhas comunitárias são equipamentos da rede pública para garantia do direito humano a alimentação e nutrição adequadas.

Analisemos, agora, como os benefícios de transferência direta de renda têm sido utilizados como política principal para acesso a alimentação.

A transferência direta de renda é um dos principais eixos de atuação do Programa Fome Zero, que apesar das modificações ocorridas ao longo do tempo, mantém a estrutura. Os eixos são Acesso aos Alimentos, Fortalecimento a Agricultura Familiar, Geração de Renda e Articulação, Mobilização e Controle Social. Todos os programas estruturados dentro do Fome Zero deveriam, portanto, se integrarem e em estratégias, já que sozinhos não seriam capazes de concretizar a SAN (MDS, 2010).

O eixo de acesso aos alimentos, balizado no programa Bolsa Família teve rápida expansão e hoje é o maior programa de transferência de renda do Governo Federal. Mas quando consideramos os outros três eixos, extraímos que não houve por parte de todas as áreas envolvidas esforços para a criação de maneiras

inovadoras e criativas de agrupar e integrar os conselhos existentes (SUS, SUAS, Conselhos tutelares, entre outros), o que acabou por demonstrar certa falta de coerência nos programas desenvolvidos. E sem uma integração que respeite a identidade e particularidade dos indivíduos, ao mesmo tempo que promove um processo de participação popular maduro e coeso, a garantia de acesso a alimentação adequada vai perdendo espaço para outras agendas.

Destaca-se, ainda, a ausência de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional que envolvam todos os aspectos do desenvolvimento humano, que assegurem o direito de escolha da população. Não existem políticas que promovam o acesso da população as informações relevantes, especialmente sobre hábitos alimentares saudáveis²⁴, o que tem mitigado a liberdade de escolha do consumidor. A emancipação da população só é possível se ela tiver a capacidade de gerenciar seus próprios processos.

José Graziano, responsável pelo Programa Fome Zero, explicou as articulações necessárias para garantia do programa:

Primeiro, é um conjunto articulado de ações, setores sociais e públicos. O difícil é colocar todos esses setores juntos; mas uma vez que são articulados, criam sinergias. Essa vertente articuladora e de coordenação pode ser reproduzida do nível municipal ao federal. O segundo ponto importante é que ninguém é contra acabar com a fome. Mas também é muito difícil encontrar alguém de fato a favor de erradicar a fome, disposto a enfrentar o que deve ser enfrentado. Esse é um ponto importante, o combate à fome é um elemento de disputa política e que favorece quem for ousado, permite que os enfrentamentos sejam feitos e os adversários fiquem de costas na parede. Esse lado político é importante, pois se alguém propõe erradicar a fome, pode até não conseguir, mas será reconhecido por ter tentado. (...) E o terceiro ponto é a possibilidade de se articular o desenvolvimento local com programas, como, por exemplo, programas federais de transferência de renda; com essa renda pode ser feita uma feirinha, desenvolvendo a agricultura familiar no município. Essa articulação do global com local está muito presente no Fome Zero (MDS, 2010).

Alguns problemas, contudo, já eram previstos na época. O primeiro, é que sem uma organização do que se produz e como ocorre o acesso ao alimento, o que era uma situação exclusivo de *fome*²⁵ viria a se tornar um desafio de saúde pública e

²⁴ O Guia Alimentar para a População Brasileira, uma das estratégias para implementação da diretriz de promoção da alimentação adequada e saudável que integra a Política nacional de alimentação e nutrição. por exemplo, não é atualizado desde 2014.

²⁵ O conceito fome, neste aspecto, foi utilizado como era interpretado na época de criação do programa, em 2010. Hoje, falaríamos em segurança alimentar grave, já que o programa não foi projetado com a finalidade de atender aspectos nutricionais, em um primeiro plano de ação.

planetária, pois o problema de alimentação não é um problema do pobre. A alimentação envolve outros aspectos:

O mundo hoje está tomando consciência de que o problema da alimentação não é um problema de pobre, pelo contrário, o tema da obesidade é um tema devastador nos países ricos associado à má nutrição, à saúde, à redução da quantidade de alimentos, e às maneiras de preparo. Na iniciativa “América Latina Sem Fome”, da FAO, o livro de maior sucesso é o de cardápios típicos, pessoas querem saber que ingredientes devem ser usados, isso está virando hoje parte da vida das pessoas, cozinhar, comer, ensinar os filhos e as crianças a se interessarem. É um processo de reeducação que nos perdemos na industrialização.

Segundo o programa não foi criado para acabar. Uma vez ausentes políticas públicas de modificação do processo produtivo (pelo contrário, as políticas atuais intensificaram a expansão do modelo da agropecuária exportadora e utilização e massa de agrotóxicos), o processo gerador de discrepâncias econômicas, sociais e culturais se perpetuaria.

Não é um programa para acabar. É para acabar com a fome e miséria, mas uns saem da situação de vulnerabilidade e outros entram, por isso ele tem que ter estruturas permanentes. Acho que esse é um grande desafio, conquistar o entendimento do caráter permanente que devem ter esses programas, que foram apontados em um momento de crise como transitórios, mas ganharam uma nova dimensão (MDS, 2010).

Outro desafio já apontado era dissociar as políticas públicas de acesso ao alimento daquelas programadas pela Assistência Social. Não conseguimos superar isso, começando pela constatação de que não possuímos, em nenhum nível de governo (federal, estadual ou municipal), um ministério ou secretaria encarregados específica e exclusivamente da matéria Direito à Alimentação. Diversos interesses se sobressaem, e essa discussão se pulveriza em órgãos de Agricultura, Assistência Social, Educação, Saúde e, mais recentemente, Meio Ambiente.

E por último, que tem relação direta com o acesso ao alimento – e ainda assim, não constou do programa -, seria o problema da carestia²⁶. Muito se discutiu sobre a qualidade do alimento produzido, o que ironicamente não ocorreu, a bem da verdade fomos no sentido contrário. A engenharia de alimentos, que deveria focar em produzir mais e melhor, evoluiu para a produção de sementes altamente resistentes, transgênicos, mais alimentos ultraprocessados e, recentemente, suplementos

²⁶ Ação de encarecer o custo de vida.

alimentares. Acreditamos que, na ausência de alimentos adequados, qualquer alimento serve. O que não percebemos (ou evitamos) é que a real discussão é que os alimentos adequados existem, mas não estão ao alcance de todos. E esse desafio já existia, em 2010.

O terceiro grande desafio para o futuro do Fome Zero é que o tema da alimentação voltou, mas com ênfase em uma dimensão que já havia sido superada, que é a da carestia, do preço dos alimentos, do acesso das pessoas de classe mais baixa. Conseguimos evoluir até os anos 2005/2006 em uma direção diferente e mais promissora que é a dimensão da qualidade dos alimentos. É a discussão dos transgênicos, dos produtos naturais, da agricultura orgânica, menos agrotóxicos. A discussão do preço reduz para “não importa que comida, importa que seja comida”. Não sei quanto tempo vamos levar para voltar de novo a enfatizar a discussão da qualidade dos alimentos, no balanceamento dos alimentos; mas a necessidade dessa discussão é inegável, basta observar o aumento da obesidade no período pós-crise alimentar (2006/2008), especialmente entre as crianças (MDS, 2010).

Retroagindo um pouco, veremos que essa já era uma preocupação não apenas no cenário brasileiro, mas mundial:

Através da escassez das matérias-primas e do alto custo de sua produção, a agricultura se constitui indiscutivelmente como um fator de estrangulamento de um largo setor das indústrias de transformação. Idêntico efeito ocorre em face da escassez e dos altos preços dos produtos de subsistência, impondo o estabelecimento de níveis de salários para os trabalhadores da indústria que oneram sobremodo o custo da produção industrial, sem que ao menos permitam ao trabalhador a obtenção de um tipo de dieta racional capaz de melhorar os seus índices de produtividade. E, dificultando ainda em maior escala a formação de grandes parques industriais, cujo abastecimento passa a constituir a maior dor-de-cabeça dos planejadores e dos homens de empresa, em certas áreas. O marginalismo econômico a que é relegado o homem do campo, com sua capacidade aquisitiva quase nula, não permite a formação de um mercado interno capaz de absorver a crescente produção industrial dos países subdesenvolvidos. As migrações internas, os altos graus de mobilidade social do campo para a cidade, supersaturado os núcleos urbanos com grandes massas humanas improdutivas, células economicamente mortas infiltradas dentro da textura social, vêm onerar terrivelmente o erário público com os indispensáveis serviços sociais (Castro, 1966, p.57).

Confirmando as expectativas, um estudo conduzido especificamente sobre os benefícios de transferência direta de renda e seu papel no acesso a alimentação e nutrição adequadas no município de Ribeirão Preto/SP, concluiu-se que o valor de repasse não é capaz de retirar os beneficiários da condição de pobreza multifatorial (ou multidimensional), vez que esses programas não vislumbram outras ações de

emancipação real dos atendidos. Também constatou que, por ausência de uma educação para a alimentação adequada, os beneficiários dos programas de transferência direta de renda possuem alimentação monótona, com prevalência de alimentos industrializados, carnes vermelhas, de alta densidade calórica e pouca qualidade nutricional, mais baratos em comparação aos alimentos naturais ou minimamente processados (Motozo, 2020).

3.4. Políticas Públicas de Estabilidade: O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O ideal de toda política pública é que seus efeitos se tornem estáveis, de forma a corrigir o problema inicialmente trabalhado. Devem, portanto, ser um plano não só de governo, mas que integre e beneficie os setores econômicos e sociais envolvidos. O obstáculo que os planos relativos à SSAN enfrentam, hoje, é sua alta vulnerabilidade e, também, o fato de se tratar de um direito social perecível²⁷.

Estabilidade, nesse sentido, é traçar um plano de ação intersetorial, que possua conhecimento e tecnologia suficientes para prever situações de estresse e modificação de curso, como no caso de guerras, crises climáticas e interferências globais no mercado.

O Brasil produz, dentro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável por mapear os desafios e estabelecer estratégias que conduzirão a formulação das políticas públicas de SSAN. Esse plano é feito com ampla participação social, a partir de Conferências Municipais, com eleição de delegados e formulação de propostas. Passa-se, então, para uma rodada de Conferências Estaduais, com discussão e votação das propostas que foram submetidas nos âmbitos municipais. As propostas vencedoras são levadas ao Conselho Federal, e em Reunião Plenária é formalizado o documento que comporá o PLANSAN do quadriênio seguinte.

Estamos sob vigência do II PLANSAN (2016-2019), mas já ocorrida a 3ª Reunião Plenária Ordinária do Consea. No III PLANSAN, que vem sendo construído,

²⁷Que pode perecer; que se deteriora, estraga com o tempo; deteriorável: alimento perecível.

já temos ideia de que serão incluídos temas fundamentais para atuação nos próximos quatro anos, em especial a intervenção federal e estadual no enfrentamento dos extremos climáticos, além de implementação do Plano Nacional de Abastecimento, o Planaab.

O foco do Planaab será estruturar uma política nacional de acesso a uma alimentação adequada e saudável universalizada, uma vez que foi constatada (nas rodadas de Conferências Municipais, que ocorreram em 2023) a existência de municípios que são totalmente desprovidos de equipamentos públicos para abastecimento alimentar.

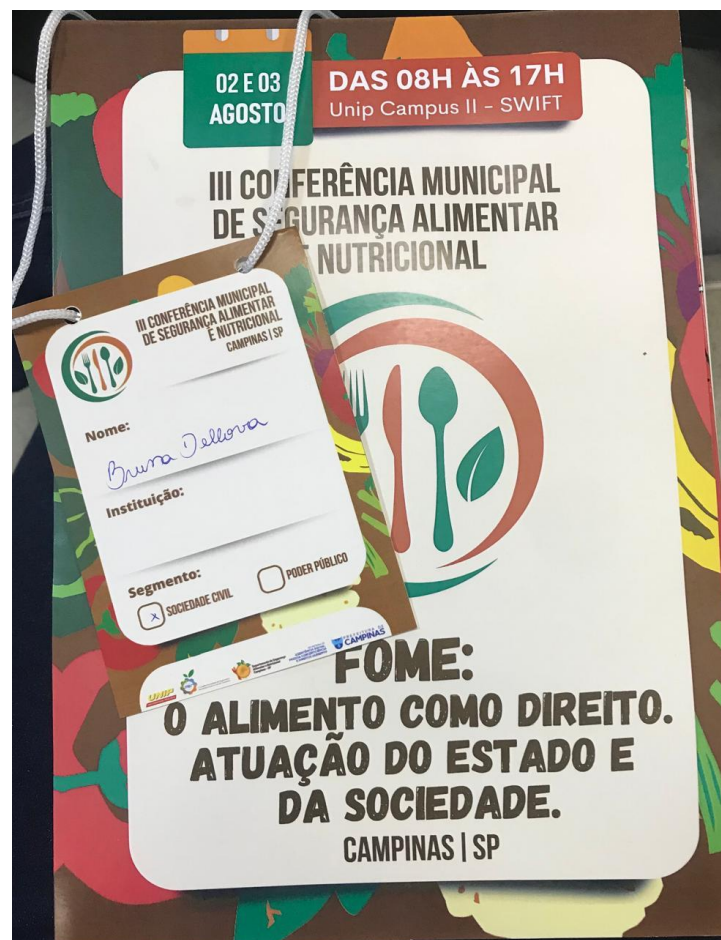


Figura 4: Participação da Sociedade Civil na Conferência Municipal.
Fonte: Foto autoral, 2023.

A dinâmica será possível graças aos esforços para reconfiguração do processo produtivo, de oferta e de acesso aos alimentos adequados e saudáveis,

atuando nas causas estruturais do abastecimento alimentar no Brasil. Isso significa, especialmente, transição para sistemas alimentares sustentáveis e modificação do ambiente alimentar, com a preferência de adoção de circuitos-curtos.

As principais diretrizes são de priorizar a assistência técnica dos pequenos e médios produtores, reestruturação e ampliação dos equipamentos de abastecimento, valorização das centrais de abastecimento, tudo com priorização de produtos nutricionalmente adequados e supertaxação de ultraprocessados, álcool, tabaco e importações. Esse último quesito, inclusive, sofre muita pressão para não implementação, mas será essencial para modificação dos ambientes alimentares, em especial o urbano.

Todo o próximo quadriênio será pensado sobre o lema “Alimento no Prato” (MDA, 2024).

O Plansan é dividido em desafios, metas, e ações relacionadas. O II Plansan (2016-2019), foi inicialmente lançado em 2016 e, após análise das propostas do Consea e no monitoramento de sua execução, foi revisado e relançado em 2018. Contém 9 (nove) desafios, 121 (cento e vinte e uma) metas e 99 (noventa e nove) Ações Relacionadas organizadas em 41 (quarenta e uma) áreas temáticas²⁸. É uma construção dinâmica, orientada para atingir metas específicas, estratégicas e prioritárias, e direcionar o monitoramento e estabilidade das ações. Após a revisão, em 2018 passou a contar com 131 (cento e trinta e uma) metas e 93 (noventa e três) Ações Relacionadas.

Os desafios relacionados e que constam do II Plansan diagnosticaram, principalmente, dificuldades de acesso universal à alimentação, produção de alimentos saudáveis e de forma sustentável, abastecimento irregular, ausência de medidas regulatórias para educação em alimentação e nutrição (EAN), dificuldades para consolidação do SISAN e necessária promoção de diálogo e de cooperação internacional (Caisan, 2018). Os desafios são:

1. Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as família e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

²⁸ Desafios são eixos estratégicos que resumem as questões que serão enfrentadas para promoção da SAN e garantia do DHANA. Metas determinam os resultados que são esperados no quadriênio, seja de quantidade ou qualidade, com monitoramento constante pelo Caisan. E Ações Relacionadas são as atividades necessárias para se alcançar as metas e superar os desafios.

2. Combater à insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural.

3. Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção agroecológica.

4. Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável.

5. Promover e proteger a Alimentação Adequada e Saudável da População Brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias.

6. Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação.

7. Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural.

8. Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

9. Apoio às iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional.

Em detida análise, podemos perceber que os principais desafios relacionados em 2016 já eram esperados quando do lançamento do Programa Fome Zero, cuja expectativa era de encarecimento do alimento em decorrência do próprio sistema de produção que se desenvolvia (commodities) e maior exposição da população a alimentos de baixa ou nenhuma qualidade nutricional. Em um longo processo, os sistemas alimentares se desenvolveram de forma prejudicial, em torno de um único grande sistema globalizado, tornando-os homogêneos; e os ambientes alimentares foram se moldando de forma a recepcionar o mercado agroindustrial, com ampla oferta de ultraprocessados, em detrimento dos produtos naturais ou minimamente processados.

O acesso a alimentação, identificado como Desafio 1, foi monitorado e concluiu-se pela necessidade de um constante aperfeiçoamento dos programas de

transferência de renda, que deveria ocorrer de forma permanente e estável. Para isso, é necessária a ampliação de busca ativa dos beneficiários por meio de parcerias, aperfeiçoamento do desenho do Programa Bolsa Famílias (que não vêm alcançando impacto real na diminuição da pobreza), criar mecanismos de integração entre os sistemas (em especial SUS e SUAS) e implementar um marco legal de Ação de Distribuição de Alimentos que respeite a SSAN.

O desafio 2, durante o monitoramento, foi estabelecido a partir de dados²⁹ que apontaram o maior risco de insegurança alimentar a que povos e comunidades tradicionais e outros grupos rurais estão expostos, diante principalmente da ausência de políticas públicas direcionadas à soberania alimentar, que privilegiem o etnodesenvolvimento, as culturas e a organização social, além das questões raciais e de gênero. As principais metas envolvem o mapeamento e identificação dos grupos e territórios mais vulneráveis em SAN e desenvolvimento do Programa Bolsa Família de forma a registrar dados reais, além da urgente necessidade de estabilidade nas políticas públicas de inclusão e fomento à agricultura familiar. A discussão do Marco Temporal é um problema real e que merece atenção urgente, uma vez que o impacto na SAN dos povos e comunidades tradicionais será irreversível.

Uma Ação Relacionada do Desafio 2 muito interessante para o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis diz respeito ao valor nutricional de espécies da sociobiodiversidade brasileira e o papel que essas espécies podem desempenhar na promoção da SAN. Amplamente difundida entre a Sociedade Civil, as PANC's³⁰ ainda não possuem a atenção por parte do meio político, e serão necessárias para a readequação dos sistemas alimentares.

Nesse sentido, caminha o Desafio 3, cujo principal foco é o de criar novas políticas públicas para nutrição e sistemas alimentares. Isso porque o monitoramento levantou dados sobre como sistemas alimentares interferem nos padrões alimentares e, conseqüentemente, no nível de nutrição da população. As recomendações e ações direcionadas devem refletir uma necessária implementação estável, ao longo dos próximos anos, de uma produção de alimentos saudáveis, priorizando a produção agroecológica ou similares que atendam aos princípios de um meio ambiente saudável, além de dietas sustentáveis ao longo das cadeias de abastecimento

²⁹ Estudo realizado e conduzido pela CAISAN intitulado "Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional a partir da análise do CadÚnico e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

³⁰ Plantas Alimentícias Não Convencionais.

alimentar. A preocupação do Desafio 3, do II Plansan, encabeça as diretrizes de construção do III Plansan, já que a ausência de estabilidade causou grandes prejuízos com o impacto de uma pandemia, guerras e agravamento da crise climática. Ao menos duas dessas situações não se resolverão durante o próximo quadriênio.

O Relatório da Comissão de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD), sob o nome “Comércio e Meio Ambiente Revisão de 2013: Acorde Antes que seja tarde demais” (UNCTAD, 2018), aponta para uma necessária e urgente modificação na forma como o mundo produz alimentos. Devem ser implementadas novas formas de cultivo, em substituição a produção convencional (monoculturas dependentes de insumos químicos externos). Para o relatório, a única forma de combater a pobreza e a fome é fortalecer os pequenos produtores.

Por essa razão, as principais Ações Relacionadas preveem o fortalecimento da agricultura familiar, com valorização da diversidade (de produção, racial e de gênero), investimento massivo na propagação da agroecologia, regularização fundiária, ampliação das pesquisas em SSAN e, em particular, dos sistemas alimentares sustentáveis e ambientes alimentares saudáveis, e implementação de um Plano Nacional de Adaptação Climática.

O Desafio 4 foi resumido a partir da constatação de que os equipamentos públicos para abastecimento e a promoção do acesso a alimentos saudáveis está deprimido, isso quando existente. A preocupação, aqui, são as compras públicas de alimentos, o abastecimento, a atual legislação sanitária, a criação de uma economia solidária, desperdício de alimento, o sucateamento dos equipamentos públicos de SAN e o desenvolvimento da agricultura urbana. As compras públicas são as mais adiantadas em termo de estabilidade, já que o PAA e o PNAE possuem importância para o setor produtivo brasileiro. O abastecimento depende de ações que atendam à uma Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), melhoria das condições de armazenagem, estoques e informações agropecuárias. Muitos startups vêm desenvolvendo a comunicação entre o produtor e o consumidor final, o que contribui para a previsibilidade produtiva e ambientes alimentares saudáveis, mas o setor público padece com a falta de centralização de informações e gestão ineficiente.

A implementação consolidada de uma PGPM encontra barreiras em especial no *lobby* agropecuário, já que seria capaz de diminuir oscilações na renda, diante do balizamento da oferta de alimentos. Ainda, o armazenamento e estoque dependem da construção de um observatório agrícola capaz de coletar, tratar e

divulgar informações e conhecimento sobre a situação real da agropecuária, além da aquisição de produtos agrícolas estratégicos para garantir abastecimento, SAN e regulação de preços de mercado.

Ressaltamos aqui a busca do Plansan, no aspecto específico de acesso da população à alimentação adequada, o fomento à elaboração de estudos sobre a capacidade da população a este acesso e o apoio para a estruturação e gestão de espaços que priorizem o circuito-curto, entre eles as feiras, os mercados públicos e centrais de abastecimento.

O Desafio 5 nasceu da coleta e divulgação de dados do Ministério da Saúde, que apontou a dificuldade que a população brasileira possui para a construção de um hábito alimentar saudável. Apenas 34,6% da população brasileira adulta consome regularmente frutas e hortaliças, e 20,8% consome diariamente refrigerantes ou sucos artificiais. 41 (quarenta e um) milhões de brasileiros estão com obesidade, sendo 22% dos homens e 29,5% das mulheres adultas (Vigitel, 2017). As metas do quadriênio devem, para superação do desafio, promover a importância da alimentação adequada através de ações integradas, incluindo EAN e medidas regulatórias. A educação será capaz de incentivar escolhas alimentares individuais saudáveis, e as medidas regulatórias trarão diretrizes que alinhem a indústria para a concretização do DHANA.

Destacamos as Ações Relacionadas que buscam o estabelecimento de um pacto federativo para a promoção da alimentação e nutrição adequadas, a inserção da promoção e acesso à alimentação nas redes de saúde, educação e assistência social e a realização dos inquéritos nacionais de forma regular (Vigitel, POF, Pense e PNDS).

O Desafio 6 é a constatação de um cenário de sindemia global, que é a sinergia existente entre as três pandemias (desnutrição, obesidade e mudanças climáticas) que coexistem, interagem entre si e compartilham fatores sociais comuns entre suas causas e consequências. No Brasil, uma em cada 3 crianças de 5 a 9 anos estão em sobrepeso. 20% dos adolescentes entre 13 e 15 anos estão com excesso de peso (Vigitel, 2017). 54% dos adultos estão com excesso de peso. Lembrando que o excesso de peso é um dos principais fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como hipertensão, diabetes e câncer, responsável por 72% das mortes no Brasil. As metas buscam controlar e conter o crescimento da obesidade e investir em profissionais qualificados para prevenção e controle dos agravos nutricionais.

O desafio 7 prevê a superação de carência do acesso à água potável e o seu uso adequado, sem o qual é impossível a garantia de SAN. Lembrando que a água, apesar de não ser considerada alimento, tem funções no equilíbrio e funcionamento do organismo:

Para se ter uma ideia da importância da água para o nosso organismo, basta uma informação: a água é a responsável por cerca de 70% do nosso peso corporal. Não é por acaso. A água, que não é considerada um alimento, possui inúmeras funções essenciais para o nosso organismo. (...) Todos os alimentos contêm água, uns mais, outros menos. As melhores fontes de água são: a própria água, que deve ser tratada adequadamente; os alimentos líquidos, como leite, sucos e bebidas, e os alimentos sólidos como verduras, frutas e carnes (Brasil, 1997).

Como principais metas, temos a ampliação do Programa Cisternas e do Programa Água Doce, além da recuperação e conservação de bacias hidrográficas. Também é uma preocupação a criação de novas tecnologias para diminuir drasticamente o uso de água para a produção de alimentos (em especial, no processamento industrial).

O desafio 8 indicou como principal foco de atenção o fortalecimento do SISAN, com especial atenção aos municípios. Todos os estados e o Distrito Federal já aderiram ao SISAN, mas apenas 297 municípios haviam aderido até 2017. Direciona, assim, metas de fortalecimento das CAISANs e CONSEAs, expansão do SISAN, qualificação e integração das relações entre SUS, SUAS e Secretarias de Educação (diante da evidência de falta de compartilhamento de dados e experiências entre esses setores), ampliação da participação social, investimento público em projetos de ensino, pesquisa e extensão em SSAN e DHANA, em redes em âmbito nacional e internacional e, por último, a consolidação de uma Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada como instância capaz de receber, investigar e recomendar ações corretivas e reparadoras.

O desafio 9, por fim, é a consolidação de projetos ocorridos na cooperação Sul-Sul, que trouxe importantes experiências e identificação de vulnerabilidades em assuntos de governança global, cooperação internacional e participação da sociedade civil.

Em relação à governança global, como resultado na II Reunião Extraordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP), datado de 2017, temos as “Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados-membros da CPLP”. Existe, também, o Grupo de Trabalho sobre Nutrição e Sistemas Alimentares, bem como o Brasil assumiu o compromisso com a Década de Ação em Nutrição (2016-2025), em vista da preocupação com a atual situação de Sindemia Global. Na área de cooperação internacional, o Plano traz metas de fortalecimento da agricultura familiar, do SAN e DHANA. Dos nove desafios, este é o único que possui metas de caráter exclusivamente qualitativo.

Como já estamos com o III Plansan encaminhado, podemos concluir em quais aspectos o II Plansan não evoluiu, demandando ajustes. O principal será uma transformação estrutural e reorganização interna, para garantir produção e acesso a comida adequada, com definição de prioridades regionais, além de reorganizar as políticas de segurança alimentar diante de emergências climáticas e reforma tributária.

3.5. As políticas públicas adotadas pelo município de Campinas

Campinas é um município com área total de 794.571km², uma população residente de 1.139.047 (um milhão, cento e trinta e nove mil e quarenta e sete) pessoas, com índice de desenvolvimento humano municipal de 0,805 (IBGE, 2022). Possui um nível de desenvolvimento considerado médio, com pontuação de 57,69, de um total de 100, sendo que o cumprimento das metas da ODS 2 possuem nota de 42,73, a quarta pior, precedida das ODS 5 (35,76), 11 (30,43) e 9 (19,57) (IDSC, 2024).

Quanto ao não cumprimento das metas da ODS 2, veremos que, apesar de se tratar de um município com adesão à grandes programas federais para promoção de SSAN, os indicadores ainda estão abaixo da média e alguns desafios são persistentes e condizem com o desenvolvimento de uma cidade considerada polo

empresarial³¹, o que acarreta pouca geração de emprego e renda, marginalização e prevalência de desigualdade de gênero.

Questões como incentivo à agricultura familiar, por meio do PRONAF, e transição agroecológica, com a implementação e propagação de sistemas alimentares sustentáveis, são um grande problema para o município de Campinas, além da identificação de nascimentos de crianças com baixo peso.

Foi apenas em 2020 que o município de Campinas adotou a LOSAN, com a Lei nº 15.912. Este é o primeiro passo para a implementação de políticas públicas de SAN, uma vez que define os princípios, diretrizes, formas de gestão e organização, sendo este último a adesão ao modelo de Sisan, composto por: Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, o Comsea, a Caisan, os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional do município, e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse na adesão.

O Consea atual tem seus representantes escolhidos através de processo eleitoral ou seletivo, e a presidência é ocupada por representante da sociedade civil e possui secretaria executiva fornecida pela prefeitura. Apontamos, aqui, que o Comsea havia sido criado em maio de 2003, mas estava extinto desde 2019 e só foi retomado em 2023. Atualmente, ele é chamado de Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsan), considerado a perspectiva de que o direito humano à alimentação perpassa, obrigatoriamente, o componente nutricional.

Órgão colegiado permanente, consultivo e vinculado estruturalmente à Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos, possui 19 (dezenove) representantes, sendo 7 (sete) do Poder Público e 12 (doze) da sociedade civil. Como uma das três representantes de instituições de ensino e pesquisa e de assessoramento, a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC Campinas) está no Conselho com a titular Mara Lígia Biazotto, diretora e professora da Faculdade de Nutrição.

A última Conferência Municipal ocorreu em 2023, sendo que as principais propostas divididas em três eixos (Consumo e Saúde, Produção Agrícola Rural e Urbana, Infraestrutura e Equipamento) refletem especial preocupação com a ausência

³¹ O setor mais dinâmico na economia da região de Campinas é o terciário. A cidade conta com mais de 12.000 estabelecimentos voltados para o comércio. Seu movimento representa 27% da receita do comércio do Estado. O setor bancário possui 54 bancos, inclusive estrangeiros, com mais de 120 agências. É a quarta maior praça bancária do país em movimento de compensação de cheques (Embrapa, 2019). Disponível em : <https://www.embrapa.br/fauna-campinas/a-cidade-de-campinas>.

de fomento aos pequenos e médios agricultores, problemas de gestão dos equipamentos públicos de SAN, necessidade de criação de uma Secretaria de Segurança Alimentar, atualização dos valores de repasse dos benefícios de transferência de renda, criação de armazéns/mercados com venda de produtos a preço de custo e financiamento subsidiado pelas três esferas de governo, além da criação e implantação de um programa de EAN.

A análise das propostas (anexo), trazem as principais discussões e preocupações da sociedade campineira que, apesar de possuir muitos documentos de comprometimento para a concretização de SAN, as aplicabilidades por vezes são dispersas, desconexas e, na grande maioria, não atendem seus objetivos.

Os equipamentos públicos de SAN em Campinas, atualmente são³²:

1. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional De Campinas, que tem como finalidade promover a articulação dos órgãos e entidades da administração pública que efetivam ou tem afinidade com a área de Segurança Alimentar e Nutricional.

2. Departamento De Segurança Alimentar e Nutricional (DSAN/SMASDH), órgão gestor do Programa NutrirCampinas e do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, responsável pelo convênio com governo do estado para operacionalização do Projeto VivaLeite e com a responsabilidade de promover o serviço de Alimentação e Nutrição dos Serviços de Acolhimento Municipais, além da Gestão e Monitoramento do Programa Banco de Alimentos Municipal.

3. Projeto Viva Leite, da Secretaria do Desenvolvimento Social do Governo de São Paulo, em parceria com o Município de Campinas.

4. Programa Nutrir Campinas, que consiste em vale alimentação em forma de “cartão magnético” para aquisição de gêneros alimentícios, produtos de higiene e limpeza em estabelecimentos comerciais credenciados, destinado à famílias em situação de vulnerabilidade social e nutricional.

5. Programa Campinas Sustentável e Solidário – Agricultura Urbana, responsável pela articulação e fomento na implantação de hortas comunitárias e hortas institucionais em meio urbano e peri-urbano do município.

³² Informações disponíveis no site da prefeitura: <https://campinas.sp.gov.br/secretaria/desenvolvimento-e-assistencia-social/pagina/conselho-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-comsan>.

6. CEASA Campinas, destinada a promover, desenvolver, regular, dinamizar e organizar a comercialização de produtos da hortifruticultura a nível de atacado em toda a região de Campinas.

7. Banco de Alimentos, com foco na doação de alimentos, que são arrecadados em parceria com supermercados, empresas, eventos esportivos, culturais e de turismo, CONAB e outros possíveis parceiros. Realiza uma avaliação técnica em todos os alimentos coletados, a fim de garantir a qualidade dos mesmos. Tem cadastradas mais de uma centena de entidades assistenciais, que atendem crianças, jovens, idosos, deficientes, dependentes químicos, entre outros.

8. Feiras Populares.

9. Departamento de Vigilância em Saúde.

10. PNAE.

11. Secretaria Do Clima, Meio Ambiente e Sustentabilidade (SECLIMAS) - Centro De Educação Ambiental (CEA) – Vila Educa, que oferece atividades de formação, cooperação técnica, vivências em educação ambiental, oficinas com diferentes temas, eventos comemorativos ao longo do ano, voltada para Escolas, universidades, pesquisadores, instituições, ONGS e comunidades em geral.

12. CEPAT e Feiras Da Economia Popular, que oferece assessoria para feiras da economia solidária. Os expositores comercializam artesanato, objetos de decoração, acessórios, presentes e alimentos. O objetivo do programa é estimular a economia criativa gerando renda para centenas de famílias.

13. Restaurante Popular Bom Prato Campinas.

14. Mercado Popular (Mercadão).

15. CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, que presta assistência técnica ao produtor rural, produz e comercializa sementes e mudas com garantia de qualidade genética, fisiológica e sanitária.

16. Coordenadoria Departamental De Desenvolvimento Rural (SMDETI), cuja finalidade é facilitar o acesso de populações localizadas na área rural aos serviços públicos oferecidos pelo município, prover boas condições de acesso, tanto para o escoamento da produção agropecuária quanto para o trânsito de veículos e pessoas, auxiliar na capacitação técnica de produtores de pequeno, médio e grande porte, contribuir para a participação da sociedade civil localizada na área rural do Município nas instâncias administrativas públicas, e acompanhar, em conjunto com outros órgãos da Prefeitura, questões de importância social e econômica.

17. CadÚnico, cadastro que as famílias de baixa renda podem fazer para ter acesso a programas sociais, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, NutrirCampinas, Viva Leite, desconto na conta de luz, tarifa social da Sanasa, a carteira do idoso e BPC (LOAS).

18. Instituto De Solidariedade Alimentar (ISA), com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional, do desenvolvimento social e do combate à pobreza, visando garantir o Direito Humano a Alimentação Adequada da população em situação de insegurança alimentar moderada ou grave, de forma regular e contínua, promovendo à dignidade da pessoa humana, bem como, reduzir o impacto ambiental no tocante à disponibilidade de produtos.

19. Cadastro Das Feiras Orgânicas (ANC), organização não governamental sem fins lucrativos conta em seu quadro de associados, consumidores e produtores de alimentos orgânicos, além de muitas parcerias com instituições públicas, de ensino, privada e alguns coletivos. Uma das principais atividades da ANC é a certificação de produtos orgânicos, através do sistema participativo de garantia, regulamentado pelo Ministério da Agricultura.

20. Mesa Brasil, rede de combate à fome, ao desperdício e à má distribuição de alimentos, baseado na parceria entre a sociedade civil, o empresariado e as instituições sociais. Por meio da coleta e da distribuição urbana, a iniciativa doa alimentos que seriam descartados para localidades onde fazem a diferença.

Apenas os equipamentos 18, 19 e 20 são não-governamentais.

Com a criação do Programa Renda Campinas, o município transfere mensalmente às famílias cadastradas no CadÚnico o valor de R\$ 116,49 (cento e dezesseis reais e quarenta e nove centavos) e atende um total aproximado de 2500 (dois mil e quinhentos) beneficiados, além de outros 6600 (seis mil e seiscentos) pelo Nutrir Campinas.

Os equipamentos públicos, e os benefícios de renda, contudo, são insuficientes. Seja pela extensa centralização e dependência de atuação governamental, pouco estímulo a participação da sociedade civil, logística deficitária e ausência de fomento aos pequenos produtores rurais, o município de Campinas apresenta percentual de 5,45% de INSAN grave e 2,21% de INSAN moderada e dados alarmantes de obesidade e sobrepeso: 46,76% da população adulta é obesa e outros 29,51% estão em sobrepeso (isso significa que 76,27% da população adulta possui

risco de apresentar DCNT). Na faixa etária de 10 a 17 anos, 18,81% está obesa e outras 19,90% em sobrepeso, percentual bem parecido das crianças de 4 a 9 anos : 16,96% obesas, e 16,82% em sobrepeso. Até 2 anos, os números são de 1,27% obesa e 5,12% em sobrepeso (Comida do Amanhã, 2023).

Campinas possui somente 12 (doze) feiras agroecológicas, e 121 (cento e vinte e uma) feiras convencionais. A disparidade é ainda agravada pela qualidade e potencial geradora de INSAN que as feiras convencionais trazem, constatada em estudo conduzido por pesquisadores da UNICAMP. Nele, concluíram que somente as feiras agroecológicas são capazes de fomentar produtos oriundos da agricultura familiar, já que basicamente existem com circuitos-curtos, o oposto das feiras convencionais, onde predominam circuitos-longos e nenhum dos feirantes é produtor rural. A qualidade alimentar dos feirantes de feiras agroecológicas é superior, já que se alimentam dos próprios produtos. Em quantidade, os de feiras convencionais têm acesso à maior diversidade, já que buscam produtos no CEASA (Ueno *et al.*, 2015).

Nesse sentido :

Constatou-se que, apesar das feiras convencionais apresentarem maior variedade de produtos em função ao seu acesso à CEASA, são os circuitos curtos de comercialização adotados pelas feiras livres orgânicas que dão visibilidade às cadeias produtivas, permitindo aos feirantes e aos consumidores tomarem decisões em prol de hábitos alimentares mais saudáveis e sustentáveis, contribuindo para sua segurança alimentar em termos quantitativos e qualitativos. No entanto, é necessário que o poder público municipal desenvolva mecanismos que facilitem este processo e viabilize as condições necessárias para as melhorias nos espaços já existentes e para a sua ampliação.

A forma que se desenvolve a agricultura local é um dos indicadores com baixa avaliação para o atingimento da ODS 2. Basicamente voltada para exportação, a principal produção é voltada para laranja e cana-de-açúcar, além de ser uma das regiões que mais utiliza sementes modificadas e defensivos agrícolas. Por esta razão, Campinas foi escolhida pela Embrapa para conduzir estudos sobre erosão do solo, contaminação do solo e da água por agrotóxicos e fertilizantes, queimadas e desmatamentos, compactação do solo, dentre outros, pois tem uma representatividade grande da problemática das populações faunísticas de agroecossistemas existentes nos estados da região Sudeste (Embrapa, 2019).

Também, apesar de contar com legislação para agricultura urbana, horta escolar e hortas comunitárias, sua implementação está abandonada. Em termos

gerais, existem apenas 2 (duas) hortas comunitárias no município de Campinas, mas apenas aquela instalada no bairro Jardim Florence, Campo Belo, é produtiva e ativa.

Campinas não possui legislação para proibição de ultraprocessados nas escolas e instituições de ensino, e de 30% a 50% da verba recebida pelo PNAE é utilizado na compra direta da agricultura familiar.

Com esta análise, detectamos grande fragilidade nas políticas públicas de incentivo à transição do modo produtivo atual, para sistemas alimentares sustentáveis, pouco fomento aos agricultores familiares e produtos derivados da agroecologia, permeando o ambiente alimentar com produtos ultraprocessados e, quando *in natura*, provenientes de cadeias-longas, com o conseqüente encarecimento. Com o cenário de existência dos benefícios de transferência direta de renda, mas com valores deficitários, e pouca geração de emprego e renda, decorrente da baixa industrialização, Campinas é um município permeado de ambientes alimentares hostis, confirmados pelos elevados dados de obesidade, sobrepeso e INSAN.

4. O AMBIENTE ALIMENTAR ATUAL: OS PÂNTANOS E DESERTOS ALIMENTARES.

4.1 O que são sistemas e ambientes alimentares?

Sistemas alimentares diferem entre si quando observamos as bases econômicas, políticas, ambientais e culturais que as formam. Embora na atualidade a grande maioria dos sistemas alimentares sejam baseados no modelo globalizado capitalista mercantil, alguns ainda guardam estreita relação com a cultura e natureza, resultando em uma produção menos agressiva ao meio ambiente e mais sustentável.

Na dinâmica atual dos sistemas alimentares, com tendência piora frente ao estímulo da mineração, principalmente dos metais terras-raras, podemos agrupar o Brasil em quatro grandes grupos alimentares, com base em dados do Índice Multidimensional de Sistemas Alimentares Sustentáveis Revisado para o Brasil (MISFS-R)³³. A sua versão mais recente, publicada em 2022, é composta por 46

³³ O índice foi desenvolvido pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, em parceria com a WWF Brasil. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/sustentarea/2022/10/25/o-indice-multidimensional-de-sistemas-alimentares-sustentaveis-esta-de-cara-nova/>.

indicadores divididos nas 4 dimensões dos sistemas alimentares – ambiental, social, econômica e nutricional.

Nesse índice, o mapeamento dos sistemas alimentares leva em consideração o cruzamento de fatores como: disponibilidade e qualidade da água, uso de agrotóxicos e desmatamento, segurança alimentar, acesso físico e financeiro ao alimento, obesidade e desnutrição, aleitamento materno e acesso à energia elétrica, dentre outros.

Ao fim, os estados brasileiros foram agrupados da forma que segue.

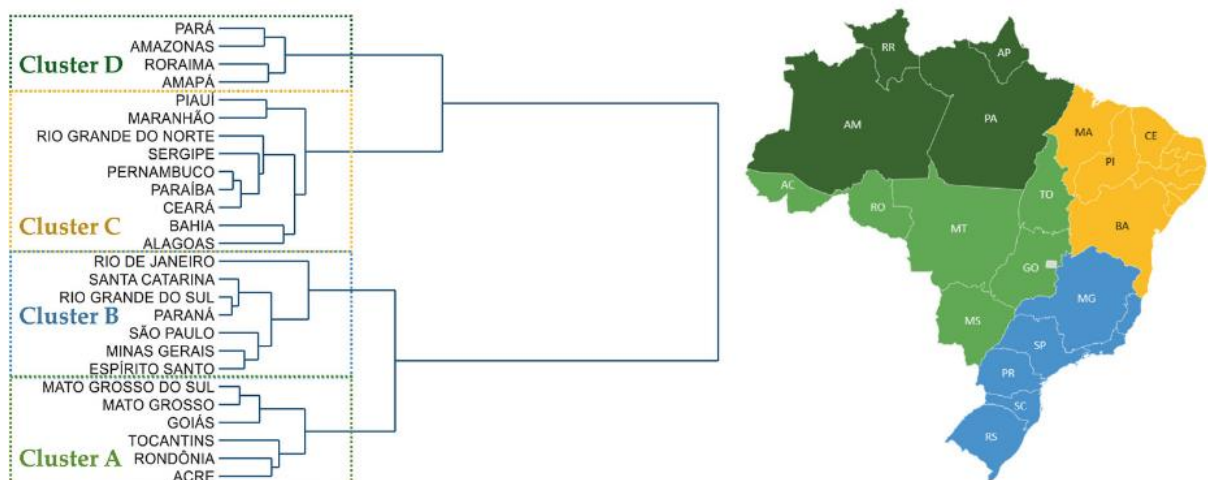


Figura 5: Sistemas Alimentares agrupados em Cluster.
Fonte: UFRN, 2023.

Os estados do centro-oeste, mais Acre, Tocantins e Rondônia, desde os anos 60 recebem incentivos políticos para a produção agrícola e hoje tornaram-se a "capital do agronegócio". Com a produção intensiva e latifundiária, é nesses estados que os indicadores ambientais tiveram pior desempenho. Maior emissão de gases de efeito estufa, maior pegada de carbono na produção de alimentos e maior número de notificações de intoxicação por agrotóxicos são a grande problemática deste sistema. É, ainda, o sistema com menor consumo de ultraprocessados, considerando, principalmente, o fato de ser a maior região produtora de alimentos (o que aumenta exponencialmente a oferta e exposição de alimentos in natura) e também maior exportadora (Norte *et.al*, 2022).

Os estados do sul e sudeste possuem a maior desigualdade de gênero e raça no campo, maior uso de agrotóxicos e foi o segundo sistema alimentar com maior

número de notificações de intoxicação por agrotóxicos na agricultura. O grupo formado pelos estados dessas regiões apresentou melhor cenário para a disponibilidade de água da chuva para a produção de alimentos em comparação aos demais. A dimensão social dessas regiões teve como ponto positivo o melhor acesso físico e financeiro aos alimentos, porém, foi identificada uma maior desigualdade de gênero e de raça/cor de pele nos cargos de gestão das propriedades rurais. Os estados componentes são o que tiveram melhor acesso a maquinários e infraestrutura, e também o maior número de agricultores que são auxiliados por cooperativas. Por outro lado, nestas regiões a cesta básica teve o seu maior preço. Já em relação à dimensão nutricional, nas Regiões Sul e Sudeste foi verificada uma menor prevalência de desnutrição crônica e de doenças relacionadas à alimentação. Outro ponto positivo foi a maior diversidade alimentar presente nos estados deste grupo, muito provavelmente por conta da industrialização (Norte *et.al*, 2022).

Nos estados do Nordeste, composto por Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, encontramos as piores pontuações para indicadores nutricionais, de renda e de produtividade. O passado colonial da cana-de-açúcar deixou uma distribuição de terras desigual e pouca valorização da força de trabalho disponível. Até hoje, o Estado não conseguiu promover mudanças estruturais necessárias para o desenvolvimento socioeconômico destes estados. Positivamente, é a região que menos emite gases de efeito estufa na produção de alimentos, e a que menos utiliza água doce na agropecuária. Recentemente, tem sido a área que mais fez transição agrícola, ou seja, áreas de preservação passaram a ser exploradas pelo sistema agropecuário. Possui o menor custo de cesta básica e maior equidade de gênero nos cargos de gestão. Paralelamente a tudo isso, é o sistema alimentar que apresentou maior número de contaminações alimentares, maior mortalidade por DCNT (doenças crônicas não transmissíveis) e menor taxa de aleitamento materno (Norte *et.al*, 2022).

Nos estados ocupados pela floresta Amazônica, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, temos a maior concentração de áreas preservadas do país. Apesar da rica biodiversidade, tem o pior cenário de insegurança alimentar, com menor acesso e disponibilidade de alimentos, menor diversidade da dieta, junto a maior carga de desnutrição crônica infantil. Ainda, apresentam menores produtividade e renda no setor de produção de alimentos e também menor infraestrutura. Os quatro estados apresentam menor carga de DCNT (doenças crônicas não transmissíveis), menor

contaminação por consumo de agrotóxicos residuais nos alimentos e a maior prevalência de amamentação exclusiva. Muito comum a disputa por terras, em parte pela maior concentração de florestas preservadas do país (o que explica os índices), mas também pela tentativa de expansão da monocultura, pecuária, trabalho escravo e mineração intensa (Norte *et.al*, 2022).

Como já mencionamos, esse cenário é volátil. Várias características fazem com que o sistema alimentar predominante seja insustentável, como a concentração de terras, a produção de monoculturas, o uso excessivo de água e solo, a utilização de agrotóxicos e transgênicos, o desperdício e as longas distâncias entre quem produz e quem consome, causando um impacto ambiental elevado.



Figura 6: Visita a sistema alimentar sustentável (modelo agroflorestal).
Fonte: Foto autoral, 2024.

Um exemplo recente, e que foi capaz de modificar substancialmente os sistemas alimentares, foi a pandemia de COVID-19. O ritmo de implantação de tecnologias como internet das coisas (IoT), automação e robótica, inteligência artificial e aplicativos digitais acelerou, e elas já são uma realidade na produção agrícola (Megeto *et. al*, 2020). O surgimento de plataformas de comércio eletrônico para facilitar as transações entre agricultores e consumidores finais é outra inovação que tende a revolucionar os segmentos de logística e marketing, fruto do isolamento social e dos novos padrões sanitários.

Outra tendência observada, a busca crescente por produtos orgânicos, o aumento nos gastos com proteínas alternativas e o interesse do consumidor por vitaminas e suplementos alimentares, tem forte relação com a evolução da educação

alimentar e nutricional. O número de adeptos ao vegetarianismo e veganismo tem aumentado. Em 2018, a Sociedade Vegetariana Brasileira (SVB) estimou que cerca de 30 milhões de brasileiros seriam vegetarianos e 7 milhões seriam veganos, o que representaria uma média de 33% da população. Isso sem contar, os semivegetarianos e/ou flexitarianos, que são indivíduos que tem uma alimentação quase vegetariana, mas que utilizam carnes em até 3 refeições por semana. Ou seja, mesmo não seguindo totalmente este estilo de vida, esses indivíduos apresentam um baixo consumo de carne e estão em um grupo entre o onívoro e o vegetariano.

Também, a alteração de acesso físico ao alimento é uma tendência observada, o que modifica a oferta de alimentos. O aumento do uso de aplicativos para entrega de alimentos preparados, devido ao fechamento de restaurantes e fast-foods, faz com que as pessoas em geral tenham muito mais acesso a alimentos ultraprocessados. A dinâmica de “mercado on-line”, nesse sentido, favorece muito mais as grandes cadeias de varejo, diminuindo a exposição dos pequenos agricultores em feiras livres, por exemplo.

Como falamos de relação, o que observaremos nos próximos anos será uma diminuição do consumo de carne e outros produtos sofisticados (azeite, por exemplo), devido a fatores como desaceleração econômica global, aumento do desemprego, diminuição da renda per capita e novos hábitos de consumo, como os citados acima. Ainda, a bioeconomia, biotecnologia, recursos genéticos e hiperconectividade, essenciais na aceleração da adoção da agricultura de precisão (com os consequentes aumentos de produtividade, economias de escala e readequação do uso da mão de obra agrícola) são fatores que tem influenciado fortemente a agricultura e os sistemas alimentares. (Embrapa, 2020).

Informações como essas nos ajudam a identificar o que são ambientes alimentares. Como dizíamos no panorama histórico, alimento é mais do que comida, e comer é mais do que apenas se alimentar. Um ambiente alimentar é definido através de todas as interações que cada indivíduo tem com o alimento. É perguntar onde, quando, com quem, o quê se come. E essas perguntas definem e são definidas através das localidades particularmente contextualizadas e meios sociais desenvolvidos.

Ambiente alimentar, assim, é o resultado da dinâmica que nasce entre indivíduo, alimento e território (Rocha, 2024), em que o consumidor se envolve com o sistema alimentar que o rodeia para adquirir, preparar e consumir alimentos. Envolve

todas as premissas anteriores, de produção, disponibilidade, acessibilidade, qualidade e sustentabilidade do alimento.

É fundamental o estudo dos sistemas alimentares, e dos ambientes alimentares como parte deste sistema, já que são eles que modificam aspectos da saúde humana através de uma homogeneização dos padrões alimentares, cuja transição vem se moldando nos últimos 50 anos do século XX.

Características como intenso crescimento das cidades, mudança no padrão de bimortalidade e estrutura etária da população, avanço tecnológico da agricultura e redução do trabalho no setor primário, moldaram modificações expressivas no estado nutricional da população, que agora se vê diante do aumento do excesso de peso, com inclusão progressiva de alimentos ultraprocessados em detrimento dos básicos, além da disponibilização crescente de restaurantes e *fast-foods*, que ampliam o consumo de refeições fora dos domicílios. E o aumento do consumo de itens como esses determinam as escolhas dos produtores, que interferem nas escolhas alimentares dos consumidores, e assim repetidamente.

O ambiente alimentar está condicionado a diversos fatores estruturais, que se deslocam em diversas dimensões. Devemos considerar o sistema alimentar predominante, a cultura alimentar, posição social, existência ou não de indústria de alimentos, quais políticas públicas de alimentação existem e em quais pilares, e até mesmo o sistema de saúde (Espinoza et. al, 2017).

O presente MC sugere que os AAs são ambientes que indivíduos e grupos usados para produzir, comprar, armazenar, preparar, comer e descartar alimentos em diferentes formas e formatos. Esses ambientes são condicionados de uma forma indireta por fatores estruturais multiníveis, que operam no nível da grande maioria dos países e são reconhecidos por organizações internacionais como OMS e FAO (sistema alimentar, cultura alimentação, contexto socioeconômico, ecológico e político, posição social, indústria alimentar, políticas públicas alimentares e sistema de saúde). Esses As condições AA estão relacionadas entre si por meio de rotinas derivadas do estilo de vida de indivíduos e grupos que vivem num território geográfico e administrativo comum³⁴.

³⁴ Originalmente: “El presente MC sugiere que los AA son entornos que los individuos y colectivos utilizan para producir, comprar, almacenar, preparar, comer y desechar alimentos en distintas formas y formatos. Estos entornos están condicionados de manera indirecta por factores estructurales multinivel, los cuales operan a nivel de la gran mayoría de los países y son reconocidos por organismos internacionales como la OMS y FAO (sistema alimentario, cultura alimentaria, contexto socioeconómico, ecológico y político, posición social, industria alimentaria, políticas públicas alimentarias y sistema de salud). Estos condicionantes de los AA están relacionados entre sí a través de rutinas derivadas del estilo de vida de los individuos y colectivos que viven en un territorio geográfico y administrativo común”. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34583/v41e1692017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

A globalização, nesse sentido, é o principal elemento modificador dos ambientes alimentares.

A partir do século XVIII e, principalmente, nas últimas quatro décadas do século XX, ocorreram significativas transformações no processo de produção de alimentos, alterando os padrões de disponibilidade, preço e distribuição destes. Essas alterações implicaram mais impactos nos países em desenvolvimento. O aumento da venda dos alimentos processados foi de 7% nos países desenvolvidos, enquanto nos países em desenvolvimento foi de 29%. A influência de novas estruturas genericamente denominadas de supermercados na organização do comércio de alimentos nas grandes cidades transformou os mercados agroalimentares. (...) Tal expansão ampliou, por um lado, a disponibilidade dos alimentos de origem animal e, por outro lado, a disponibilidade de alimentos processados com adição excessiva de açúcar, gordura e sal, com grande diversidade de qualidade, atendendo a todas as faixas de renda. Desse modo, a hipótese econômica atual propõe que o excesso de peso está relacionado, principalmente, ao custo muito reduzido dos alimentos processados com elevada densidade energética (Rinaldi; Conde, 2016, p. 206).

O ambiente alimentar é observado a partir da perspectiva de quatro dimensões: comunitário, do consumidor, organizacional e de informação. Todos eles são diretamente impactados e moldados através de políticas públicas e ações do setor privado. O comunitário possui diversas pesquisas nacionais e internacionais, considerando que o objetivo dos estudos é avaliar a presença, densidade e tipo/categoria de estabelecimentos comerciais de alimentos e sua relação com obesidade e consumo alimentar. Ambiente alimentar do consumidor é estudado a partir da correlação existente entre o espaço onde as pessoas adquirem alimentos e como a presença de fatores de disponibilidade, variedade, qualidade, preço, publicidade, organização do espaço de distribuição, entre outros, influenciam positiva ou negativamente as escolhas alimentares dos indivíduos.

Ambiente alimentar organizacional é aquele relacionado aos estabelecimentos que comercializam alimentos localizados dentro de instituições (escolas, empresas, etc), enquanto ambiente alimentar de informação é aquele incluído em qualquer veículo de publicidade, como anúncios, rótulos, promoções.

Existem poucos estudos que analisam a complexidade criada da interação destas quatro dimensões de ambientes alimentares, que seriam de fato capazes de conduzir políticas públicas de combate a INSAN, em qualquer dos graus. Um estudo, nesse sentido, considerou como o ambiente alimentar comunitário pode interferir em um ambiente alimentar organizacional:

O nível decisório refere-se à governança do ambiente alimentar da organização, que ocorre em duas esferas: externa e interna à organização. Diz respeito às relações de poder (poder para, poder sobre) e aos processos de tomada de decisão sobre esse ambiente. A esfera externa abrange políticas, leis e regulamentos nacionais e subnacionais que regulam a dinâmica do funcionamento das organizações. (...) A esfera interna abrange instâncias e arenas, agentes e processos envolvidos na tomada de decisão dentro da organização que interferem no ambiente alimentar. A interação e o efeito recíproco entre esses três elementos determinam a conformação do ambiente alimentar. (Castro; Canella, 2022).

É da análise do ambiente alimentar comunitário que extraímos os conceitos de pântanos e desertos alimentares, ambiente esse que interfere nas demais dimensões e, também, dos quais sofre influência.

4.2. Pântanos e Desertos Alimentares

A metáfora de pântanos e desertos alimentares surge de estudos relativos ao ambiente alimentar comunitário, portanto dizem respeito à instalação de determinados tipos de estabelecimento e como essa instalação ocorre. Fatores como densidade populacional e incentivos públicos parecem ser determinantes para que ocorra ou não a propagação de estabelecimentos que propiciem o acesso a alimentação adequada.

A produção de zonas de pântanos e desertos alimentares tem direta relação com as cadeias de distribuição de alimentos, e como elas se espalham pelo território, tornando-se cada vez mais comum em decorrência de um mundo cada vez mais globalizado, com o predomínio de conglomerados alimentares, e substituição de alimentos *in natura* por produtos ultraprocessados.

A cadeia de alimentos ultraprocessados, em contraposição aos alimentos derivados de produções cadeias-curtas, é muito mais vantajosa para o mercado atual. Inicialmente, porque são mais baratos. O grande investimento em pesquisas e tecnologia fizeram com que a produção evoluísse, com fórmulas cada vez mais sintéticas e com suporte de incentivos fiscais para manutenção das commodities. O próprio mercado de comida em si já é secundário, sendo que cada etapa que antecede a chegada do alimento para o consumidor, é altamente lucrativa.

No Brasil, as indústrias também se valem do fato que o mercado de ultraprocessados possui grande potencial de crescimento, em grande medida

por alguns *drivers* socioeconômicos que são verificados no fenômeno latino-americano dessa cadeia, como por exemplo o processo de urbanização, elevação das rendas nos países da região, *marketing*, desregulamentação do mercado e mudanças na cadeia de distribuição de alimentos. (...) Por essa razão, uma das características fundantes desse novo sistema agroalimentar, está no fato de que a alimentação é encarada como um ato derivativo, ou seja, tornando-se um ativo especulativo financeiro, de modo que as implicações dessa nova dinâmica passam a incorporar variáveis emanadas das transações globais, de acordo com o grau de abertura das economias (Dos Santos; Fontão, 2022).

Esse cenário de ultra concentração de mercado se intensificou nos anos de 1990, com políticas de governo caracterizada pela desregulamentação do mercado de alimentos, somada a um período de estabilização econômica, impulsionando aquisições e fusões entre varejistas. No Brasil, 5 (cinco) varejistas controlam 60% das operações do mercado de alimentos (Dos Santos, Fontão, 2022).

Esses grupos reforçam sua presença em países em desenvolvimento, impondo um padrão alimentar focado na cadeia de alimentos ultraprocessados, contando com o fato de que a maior parte da população possui renda relativamente menor e mais dificuldade em acessar alimentos *in natura* ou minimamente processados. O poder é reforçado através da própria composição físico-química dos alimentos produzidos industrialmente, que atuam diretamente nos mecanismos cerebrais e impedem (ou dificultam) que as pessoas tenham controle de sua própria alimentação.

Portanto, os padrões alimentares comuns nas dietas ocidentais, cada vez mais baseadas em alimentos ultraprocessados, têm graves consequências à saúde humana – e esses impactos negativos vêm sendo esclarecidos por um conjunto robusto de evidências científicas em diversos países. Outros exemplos: um estudo revelou que a cada acréscimo de 10% de alimentos ultraprocessados na dieta, os participantes registraram aumento considerável no risco de desenvolvimento de diabetes tipo 2. Outra pesquisa analisou dados de alimentação em nove países, confirmando um resultado já visto com alguma frequência na literatura científica: o alto consumo de alimentos ultraprocessados está fortemente associado ao desenvolvimento de sobrepeso e obesidade. (...) Além dessas doenças com associações mais claras com padrões alimentares, a ciência tem descoberto conexões entre a presença de alimentos ultraprocessados na dieta e o surgimento de patologias mais surpreendentes no contexto da alimentação, como é o caso de depressão (Levy et. al, 2022, p. 79).

E é a partir desta cadeia de alimentos, onde existe controle absoluto da indústria alimentar em todas as etapas de produção (aquisição de terras, difusão de monoculturas, indústria de fertilizantes, etc.), influência direta nos preços, e, na última

ponta, estratégias de distribuição de promoção do produto, que se formam pântanos e desertos alimentares.

O Instituto Brasileiro de Direito do Consumidor (IDEC), classifica desertos alimentares como os “locais onde o acesso a alimentos *in natura* ou minimamente processados é escasso ou impossível” (IDEC, 2020, p.1), enquanto pântanos alimentares são “locais em que se predomina a venda de produtos altamente calóricos com poucos nutrientes, como no caso das redes de *fast food* e lojas de conveniência” (IDEC, 2020, p.1).

Ambos se assemelham nas formas de acesso a alimentos *in natura* ou minimamente processados, que sempre serão menores quando comparados à oferta de produtos ultraprocessados. São conceitos que se aproximam, mas sua divisão é importante para a condução de políticas públicas não apenas para promoção de acesso a alimentos nutricionalmente adequados³⁵, mas também de saúde pública, considerando que as áreas com maior prevalência de distribuição de ultraprocessados também é aquela que possui maior incidência de indivíduos acometidos por alguma DCNT.

Os primeiros estudos realizados com o intuito de explicar o conceito e mapear regiões como desertos e pântanos alimentares data dos anos 90, no cenário internacional. A definição do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, por exemplo, os desertos alimentares são definidos como vizinhanças das cidades, geralmente encontrados em regiões pobres, com limitado acesso físico aos alimentos saudáveis (frutas frescas, vegetais e outros integrais saudáveis), devido à baixa disponibilidade de estabelecimentos que comercializam esse tipo de alimento. Sendo assim, os desertos alimentares são os de vizinhança com taxa de pobreza maior ou igual a 20% e pelo menos 500 (quinhentas) pessoas ou 33% da população estiverem a mais de 1600 metros (vizinhança urbana) ou 16km (vizinhança rural) de um supermercado (USDA, 2012).

Mas essa forma de quantificar, e outras existentes, não poderia simplesmente ser importada para o Brasil, uma vez que os critérios utilizados para a delimitação destas áreas não se mostraram adequadas para nossa realidade. O caso

³⁵ *In natura*: alimento que veio direto da natureza, como frutas, verduras e legumes; Minimamente processados: alimentos submetidos a alterações mínimas, como limpeza, seleção, secagem e embalagem; Processados: produtos fabricados a partir do alimento natural, mas com a adição de sal ou açúcar; Ultraprocessados: Produtos formulados pela indústria, com pouco ou nenhum ingrediente natural e adição de várias substâncias químicas, como aditivos alimentares.

da USDA define bem essa limitação: nos Estados Unidos, a metodologia aplicada considera os supermercados como estabelecimento de alimentação saudável, o que não ocorre no caso brasileiro. Nossa metodologia coloca os supermercados como área de aquisição mista, já que no mesmo ambiente temos alimentos saudáveis e ultraprocessados (Dos Santos; Fontão, 2022).

Para resolver essa situação, a CAISAN realizou o estudo técnico chamado “Mapeamento dos Desertos Alimentares”, com o objetivo específico de mapear e descrever as características do comércio varejista de alimentos. Também desenvolveu metodologia capaz de identificar os desertos alimentares considerando as especificidades do país.

Desertos alimentares, no estudo técnico, foram conceituados como territórios onde o acesso aos alimentos saudáveis é limitado (Caisan, 2019). Foi necessário classificar os estabelecimentos que comercializam alimentos, e com a base de dados da Caderneta de Aquisição Coletiva (POF 3), foi possível saber quais alimentos eram adquiridos pela população e em quais locais de aquisição.

Foram estabelecidas três categorias de estabelecimentos. Estabelecimentos de aquisição *in natura*, sendo aqueles em que a aquisição desses alimentos ou minimamente processados corresponde a mais de 50% do total de alimentos vendidos. Estabelecimentos de aquisição de ultraprocessados, sendo aqueles em que esses alimentos correspondem a mais de 50% de todos os alimentos vendidos. E estabelecimentos mistos, em que não predomina nenhum tipo específico de alimento. O cálculo para definir os desertos alimentares foi baseado na densidade de estabelecimentos considerados saudáveis, o que se deu a partir da somatória de estabelecimentos de aquisição de alimentos *in natura* e os estabelecimentos mistos, por 10 (dez) mil habitantes. Seria classificada como deserto alimentar aquela região que estivesse no grupo de percentil 25 (vinte e cinco), sendo estes os locais com pior acesso a alimento saudável (Caisan, 2019).

Campinas, no estudo, contava com uma densidade de estabelecimentos saudáveis de 32,76 e estabelecimentos de aquisição de ultraprocessados de 17,01. Computou somente 17 (dezesete) feiras livres.

Os pântanos alimentares não fizeram parte do estudo-técnico da Caisan, e aparecem em estudos individualizados pelos municípios, para mapear regiões que possuem predominância de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados, em detrimento de estabelecimentos de aquisição *in natura* ou

saudáveis. Essa ausência de um estudo-técnico em nível federal pode ser explicada pela profundidade e complexidade em mapear áreas potenciais de pântano alimentar, uma vez que o aspecto principal é a alta exposição a alimentos ultraprocessados, e pouco ou nada a alimentos *in natura*.

E é absolutamente importante o mapeamento destas áreas (pântanos alimentares), já que quando comparadas com desertos alimentares, aquelas possuem maior associação com problemas de saúde entre os residentes, e estão em áreas de maior vulnerabilidade social.

Algumas semelhanças são encontradas nos estudos dedicados a mapear áreas consideradas pântanos e desertos alimentares. Estabelecimentos com venda de produtos ultraprocessados já são em maior número do que aqueles que vendem, precipuamente, alimentos *in natura*. Mas nas áreas com maior renda, a diferença é de 5,6 vezes maior, enquanto nas áreas consideradas periferia, essa diferença é de 22 vezes. Também, os estabelecimentos, ainda que vendam alimentos *in natura* ou minimamente processados, preferem expor mais intensamente os ultraprocessados, o que é agravado na periferia. Desertos e pântanos alimentares, inclusive, aparecem frequentemente em áreas consideradas de baixa e média renda. Áreas com maior renda estão mais expostas a estabelecimentos que comercializam alimentação saudável, o que é amplificado pela infraestrutura destes locais e facilidades, como a presença de mais veículos automotores, por exemplo (IDEC, 2019).

Um caso ilustrativo é o da cidade de São Paulo, que foi detalhado por Kasinski (2020). De um lado, o autor mapeou os desertos alimentares — espaços nos quais não há oferta de produtos frescos para o consumo. De outro, estão os pântanos — que são áreas nas quais há uma superoferta de alimentos ultraprocessados e de fast-food. Em ambos os casos, os mapas demonstram uma concentração em regiões de baixa renda (Belik, 2022, p. 168).

Essa vulnerabilidade vem sendo estudada, e guarda profunda relação com a forma de desenvolvimento das políticas públicas dos quatro pilares e, principalmente, da falta de sinergia entre elas.

Essa vulnerabilidade também pode ser justificada pela concentração no elo da distribuição de alimentos. Efetivamente, temos uma concentração na demanda por alimentos que acaba impactando a comercialização de produtos no Brasil. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, pouca gente consome muito alimento, e muita gente consome pouco alimento no país. Em função dessa realidade, a indústria de alimentos naturalmente direciona a sua ação de mercado para o público de alta renda, que proporcionalmente consome mais que o público de baixo poder

aquisitivo. Isso faz com que a composição do produto e o tipo de produto que é posto para o consumo do brasileiro tente emular um padrão que existe nas classes de mais alta renda. Observa-se que 29% das famílias gastam 46% de tudo que é consumido com alimentos no Brasil, segundo a POF de 2017-2018. É evidente que temos um desbalanceamento que reflete exatamente as desigualdades do nosso país. O gasto com alimentos das famílias de mais alta renda, acima de 25 salários mínimos, é 456% maior do que o de famílias de baixa renda (Belik, 2020). Em paralelo a isso, e como consequência da concentração de renda, houve também uma concentração no formato dos equipamentos de distribuição. Os alimentos que eram comercializados em feiras, em pequenos mercadinhos, em ambulantes e em mercados municipais passaram a ser adquiridos de forma massiva em supermercados. (...) Hoje, sabemos que o avanço dos supermercados está diretamente ligado à perda de densidade do sistema atacadista público de alimentos, que abastecia com os seus fluxos os pequenos comércios tradicionais urbanos. Toda a estrutura pública montada nos anos 1970 para resolver os problemas de abastecimento e aproximar os produtores rurais do pequeno varejo urbano ficou obsoleta (Belik, 2022, p. 167).

Em nossas pesquisas, por fim, fomos capazes de identificar outros termos usados para caracterizar e definir um ambiente alimentar, além de desertos e pântanos alimentares. Termos estes que abordam a pouca disponibilidade de alimentos saudáveis, a disponibilidade elevada de alimentos não saudáveis e a disponibilidade adequada de alimentos saudáveis. Damos a seguir, a critério de informação, novos debates sobre oásis, miragens e pradarias alimentares.

Casos de miragens alimentares foram inicialmente identificados em estudos conduzidos nos Estados Unidos, e estão ligados não a disponibilidade do alimento saudável em si, mas aos preços praticados.

As miragens foram classificadas em três categorias: as miragens extremas que são as vizinhanças sem uma loja de baixo custo em 800 metros; as miragens moderadas, vizinhanças em que distância até uma loja de baixo custo era de 800 metros e 1600 metros e as vizinhanças que se assemelhavam a um deserto alimentar pois a loja de baixo custo estava a mais de 1600 metros (Honório, 2020, p. 131).

Pradarias alimentares foram assim nomeadas em estudo conduzido na Inglaterra, que buscou identificar estabelecimentos que ofereciam alimentos ultraprocessados e o tempo pelos quais permaneciam abertos, durante o dia. Confirmaram a existência de estabelecimentos deste porte e, também, que eles se mantinham com horário de funcionamento mais extenso quando comparados a estabelecimentos de alimentos *in natura* ou minimamente processados (Honório, 2020).

Por fim, oásis alimentares possuem duas abordagens distintas conhecidas. A primeira apareceu em um estudo conduzido nos Estados Unidos (Walker, 2010), e o critério utilizado foi o de vizinhanças que possuíam um supermercado em uma área de 800m. Já a segunda abordagem, proveniente do México, considera oásis alimentar a vizinhança que possui limitação de acesso a alimentos não saudáveis, como forma de ação política para estimular hábitos saudáveis (Bridle-Fitzpatrick, 2015).

4.2.1. A divisão geocodificada de Campinas e sua importância na construção de Políticas Públicas de SAN

Na etapa anterior, definimos alguns conceitos importantes sobre ambientes alimentares, deixando claro a inexistência de um padrão para classificação dos pântanos alimentares.

Vimos, também, que existem múltiplas abordagens para definição e mapeamento de desertos alimentares, mas que por vezes acolhem critérios que podem facilitar a perpetuação de ambientes obesogênicos.

Podemos apontar que existem poucos estudos que exploram de forma minuciosa o ambiente alimentar comunitário, em especial provenientes da área do Direito e Políticas Públicas, que seriam úteis do ponto de vista de identificação de barreiras e facilitadores para a promoção de hábitos alimentares saudáveis entre a população, dando-se ênfase entre aqueles residentes em áreas vulnerabilizadas. Mostramos, ainda, que o ambiente alimentar possui dimensões, que interagem e se afetam mutuamente, e adotamos o estudo-técnico da Caisan para apontar a atual metodologia de identificação dos desertos alimentares.

Considerando as múltiplas interações entre os sistemas alimentares e ambientes alimentares, caminhamos em direção a identificação de padrões e ações que afetam a forma como os ambientes se desenvolvem, de forma que fatores como publicidade, promoções relativas ao preço e a divulgação de informações baseadas em evidências podem levar a criação de ambientes que instalam boas opções (no que diz respeito a disponibilidade), mas incentivam o consumo de opções não tão boas assim.

Também identificamos que as atuais formas de metodologia para estudo levam em consideração o número de estabelecimentos e densidade demográfica,

além de como os próprios estabelecimentos se cadastram nos órgãos específicos, faltando pouca profundidade de pesquisa e cadastro quando considerado o ambiente interno destes mesmos estabelecimentos.

Os conceitos de ambiente alimentar apresentados, em última análise, se mostram propensos a definições baseadas em reduções do próprio ambiente em si, da natureza e do território em que instalados, privilegiando os fatores acima destacados e desconsidera o impacto da interação das relações sociais, o ambiente em que os alimentos são produzidos, incentivos fiscais, pressões do agronegócio (nacional e internacional), fomento à produção de ultraprocessados e transgênicos e o papel da agricultura familiar nesse meio.

Por fim, observa-se que tal contexto é desconsiderado nos estudos que incorporam conceitos de ambientes alimentares de outros países, além de não atentar para a produção científica e a cultura local que refletem a experiência brasileira e Latino-americana. A produção internacional, na qual os estudos brasileiros se inspiram, centram-se na discussão da mudança de comportamento e de estilos de vida, sem pensar o ambiente alimentar como uma questão social mais ampla, em que está inserida no sistema alimentar e inclui a agroecologia, a agricultura familiar e o enfrentamento do agronegócio (Carús, 2023, p. 60).

Essa é a principal razão para a inexistência de uma padronização de pesquisa, quando consideramos os pântanos alimentares, o que reforça a necessidade de estudos regionalizados e pontuais.

No caso específico do município de Campinas – São Paulo, o estudo foi conduzido por pesquisadoras da Universidade de Campinas (UNICAMP), publicado em 2022, intitulado “Mapeamento de pântanos alimentares em Campinas, Brasil (Grilo et.al, 2022). O estudo teve como motivação as altas taxas de obesidade enfrentadas pelo município, e seus impactos no serviço de saúde, atrelado ao fato de que a cidade apresenta uma má distribuição dos estabelecimentos destinados a comercialização de alimento.

A pesquisa traz um fenômeno que nomina como *apartheid alimentar*, que seria a forma como as políticas públicas são estruturadas mantendo a atual forma desigual de distribuição de alimentos, como consequência da pobreza, racismo e outras formas de discriminação. Como demonstrado anteriormente, Campinas é um município que apresenta taxas abaixo da média para cumprimento das ODS que dizem respeito à SAN (ODS 2), Igualdade de Gênero (ODS 5), Indústria, Inovação e

Infraestrutura (ODS 9) e Cidade e Comunidades Sustentáveis (ODS 11), reforçando a correlação entre esses fatores.

Conforme dados da Caisan, já se sabia que Campinas possui áreas de desertos alimentares, considerando ainda que até 2026 o preço médio dos alimentos ultraprocessados será mais barato do que alimentos *in natura*. Confirmam-se com a constatação de alta incidência de estabelecimentos considerados mistos e de estabelecimentos ultraprocessados. Faltava um mapeamento mais detalhado, para discussão da existência ou não de pântanos alimentares.

Houve uma adaptação nos conceitos tradicionais para avaliação quantitativa dos estabelecimentos existentes no município, sendo que foram identificados como: estabelecimentos do tipo *fast-food*, onde predomina a venda de ultraprocessados; estabelecimentos do tipo feira livre e orgânicas/agroecológicas, onde predomina a venda de produtos *in natura* e minimamente processados; e estabelecimentos mistos, sendo os supermercados e hipermercados.

Ressaltamos aqui que, apesar da adaptação para definição de quais estabelecimentos seriam incluídos, o perfil se mantém sobre a qualidade dos estabelecimentos, consequência da ausência de aprofundamento e conhecimento da dinâmica desses locais. Somada à informalidade e ausência de dados concretos oficiais, estão ausentes da pesquisa mercados de bairro ou outros pequenos comerciantes do setor de alimentos.

Com dados do Censo de 2010, o fator socioeconômico seguiu padrões semelhantes às pesquisas internacionais, sendo que a vizinhança dos estabelecimentos foi classificada a partir da renda média daquele considerado “chefe do domicílio” e “proporção de pretos e pardos” nos setores censitários. Vai de encontro, também, as conclusões deste trabalho de que a alimentação é o item de gasto doméstico que mais sofre relativização dentro do orçamento familiar.

Campinas possui 18 (dezoito) Administrações Regionais, divididas em 6 (seis) macrorregiões, sendo:

1. Macrorregião Central é composta pelas AR 1, 2 e 3.
2. Macrorregião Leste é composta pela AR 14 e os distritos de Sousas e Joaquim Egídio.
3. Macrorregião Noroeste é composta pelas AR 5 e 13.
4. Macrorregião Norte é composta pelas AR 4, 11, além das subprefeituras de Nova Aparecida e Barão Geraldo.

5. Macrorregião Sudoeste é composta pelas AR 7 e 12.
6. Macrorregião Sul é composta pelas AR 6, 8, 9 e 10.

A pesquisa conduzida pela UNICAMP utilizou dois indicadores: o primeiro, adaptado da Caisan, buscou estabelecer a densidade de estabelecimentos de venda de produtos *in natura* e minimamente processados, além dos estabelecimentos considerados mistos, o que possibilitaria a identificação de áreas consideradas desertos alimentares.

O segundo indicador, foi adaptado de estudos internacionais, buscando mapear as regiões com predominância de instalação de estabelecimentos de comercialização predominante de gêneros ultraprocessados, sendo essas regiões de baixo acesso a alimentos de outras categorias, o que definem os pântanos alimentares. Os estabelecimentos identificados foram na proporção de 30,3% do tipo *fast-food*, 31,4% de supermercados e 38,3% de feiras livres.

Embora o foco do estudo tenha sido de mapear pântanos alimentares, para poder chegar ao número de áreas, foram identificadas 9 (nove) áreas consideradas desertos alimentares inicialmente:

Além disso, em nove Ars a razão entre o número absoluto de restaurantes de comida rápida e o número absoluto de feiras livres e orgânicas/agroecológicas e supermercados/hipermercados foi maior que a mediana da razão no município. Entre essas Ars, cinco foram classificadas como pântanos alimentares considerando a renda média do chefe do domicílio menor que R\$2.275 e a proporção de pretos e pardos menor que 26,9%. As regiões consideradas pântanos alimentares concentraram um terço (32,0%) das feiras livres e orgânicas/agroecológicas e 26,5% dos supermercados/hipermercados do município (Grilo et. al, 2022, p. 2720).

As cinco regiões consideradas pântanos alimentares foram as Ars 4, 5, 6, 9 e 12, localizadas nas macrorregiões central e sul do município. São regiões com alta presença de índices de vulnerabilidade social, maior predominância de estabelecimentos com venda de ultraprocessados, menor renda *per capita*, maior quantidade de lares chefiados por mulheres, pretas ou pardas.

São áreas, ainda, com a pior infraestrutura da cidade, pior acesso da população a serviços de saúde, transporte, parques e lazer (Grilo et.al, 2022), além das maiores taxas de INSAN, em todas as suas gradações.

O estudo ainda aponta dificuldade em considerar os estabelecimentos mistos para avaliação da qualidade nutricional da região e indivíduos, uma vez que

esses estabelecimentos não se restringem a venda alimentos *in natura*, e cada vez mais predominam promoções e publicidades majoritariamente de alimentos ultraprocessados. A foto abaixo traduz a dificuldade no mapeamento. Com o aprofundamento de pesquisas e criação de indicadores qualitativos, podemos ampliar o número de regiões consideradas pântanos e desertos alimentares, incluindo vetores como tipo de alimento e publicidade utilizada.



Figura 7: Estabelecimento misto, mas com predominância de produtos ultraprocessados e publicidade direcionada.

Fonte: Autorial, 2023.

A pesquisa, com limitações, foi capaz de confirmar dados similares de outras cidades e o conceito inicialmente de *apartheid alimentar*. Locais com predominância de baixa renda, maior proporção de negros e com os maiores índices de vulnerabilidade social são aqueles em que existe, também, uma segregação econômica e menor interesse em instalação de estabelecimentos para abastecimento e disponibilidade de alimentos, de qualquer das categorias. No caso de Campinas, as

regiões consideradas desertos e pântanos alimentares estiveram predominantemente alocadas nas regiões mais pobres, com concentração dos benefícios de transferência direta de renda.

Demonstra, assim, a complexidade na avaliação e integração dos sistemas e ambientes alimentares, passando pela necessidade de delineamento de políticas públicas que considerem a readequação da distribuição territorial. O ato de se alimentar, e se alimentar bem, é mais do que possuir dinheiro para tanto (ou não). É necessária a promoção de hábitos alimentares saudáveis, e conhecer e atuar sobre o espaço social alimentar, que vai além da distribuição de alimentos no espaço físico, “pois é necessário compreender os circuitos espaciais de produção, de distribuição e de consumo de alimentos e atuar sobre eles” (Carús, 2023, p.94).

4.2.2. Enfrentando a monotonia dos sistemas alimentares como forma de combater os pântanos e desertos alimentares

Pudemos constatar que os conceitos de ambientes alimentares mostram certa iniquidade ao caso brasileiro, sendo que os estudos-técnicos realizados se utilizam de fatores estabelecidos na literatura internacional, com predominância de um ambiente obesogênico, e acabam por ignorar interações importantes para a determinação dos padrões alimentares, como as relações sociais, ambientes de produção de alimentos, fomento ao modelo de agronegócio exportador, ultraprocessados e a situação da agricultura familiar atual.

Da mesma forma, as políticas públicas são pensadas em como o setor produtivo pode atender aos consumidores, enquanto seria fundamental alterar a dinâmica para estabelecer em que medida o espaço social alimentar pode atender a agricultura familiar e modificação para sistemas alimentares sustentáveis, espaços aptos a garantir a promoção de hábitos alimentares saudáveis.

Os pântanos e desertos alimentares (e outras definições apresentadas) são causas de problemas nutricionais nos ambientes em que se desenvolvem, acarretando altas taxas de obesidade. São resultado de uma desigualdade geográfica na distribuição dos comércios de alimentos e tipos de produtos vendidos. Sabemos, em contrapartida, que o desenvolvimento de bons hábitos alimentares, com o consumo predominante de alimentos saudáveis, está ligado a presença de estabelecimentos que vendam esse tipo de produto, com acesso facilitado (transporte

público e infraestrutura da vizinhança, por exemplo), horário e forma de operação dos estabelecimentos, preço, localização dos produtos nos estabelecimentos e estratégias de publicidade.

Atualmente a expressão “sistema alimentar” aparece dessa forma: no singular. É reflexo do aumento da produção agropecuária, iniciada nos anos 1960 e se alicerçou especialmente no desenvolvimento da engenharia de alimentos e criação de sementes aptas a suportarem a utilização massiva de fertilizantes nitrogenados, agrotóxicos e, dessa forma, tornaram as paisagens produtivas monótonas – tanto na variedade de produção vegetal como animal.

Quando apresentamos os sistemas alimentares os fizemos em dados atualizados, porém a diversidade e elementos referentes à geografia, povo, hábitos e estruturas sociais foram feitos por Josué de Castro (1984), que buscava correlacionar esses elementos na tentativa de explicar a fome como um fenômeno político, não-natural.

Mas o que foi iniciado por Castro, hoje tem um viés duplo. A definição dos sistemas alimentares tem, hoje, o caráter de correlação (exatamente como Castro iniciou), mas também a demonstração da importância que a variedade de sistemas tem para manutenção de uma vida em equilíbrio e combate a Sindemia Global. Nunca esteve tão atual e pertinente como agora.

Desde seu início com a Revolução Verde, que potencializou a interação entre ambientes alimentares e sistemas alimentares, especialistas conseguiram monitorar e identificar os principais vetores dessa modificação. Para a FAO, um sistema alimentar é composto pelas cadeias de abastecimento (que englobam a produção, distribuição e processamento dos alimentos), pelos ambientes alimentares (que dizem respeito a como os indivíduos se relacionam com os sistemas alimentares, a partir de um contexto social, econômico, cultural e físico) e comportamento individual do consumidor (perspectiva cultural do ato de se alimentar). A partir daí, estabeleceu-se que um sistema alimentar é modificado sobre cinco aspectos: biofísico e ambiental; inovação, tecnologia e infraestrutura; político e econômico; sócio-cultural; e demográfico (ONU, 2019).

O relatório intitulado "O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI 2023)", ainda, aponta que a urbanização é uma das principais responsáveis pela simplificação e homogeneização dos sistemas alimentares, afetando o acesso a dietas saudáveis à preços acessíveis em todo o contínuo rural-urbano. Essa

perspectiva também é trabalhada pelo professor Abramovay (2022), que entende que o problema do sistema alimentar atual é a busca pela produção incessante, enquanto deveríamos discutir o “como” produzir.

O desafio global da atualidade não é tanto aumentar a produção, e sim fazê-lo propiciando bem-estar (humano e animal), alimentação diversificada e formas produtivas que contribuam com a regeneração dos tecidos socioambientais que, até aqui, o crescimento da produção agropecuária tem destruído. (...) É verdade que esse crescimento contribuiu para a redução da fome no mundo (FAO, 2015) a partir dos anos 1970, mas o próprio Norman Borlaug (Offenheiser, 2020), protagonista da Revolução Verde e ganhador do Nobel da Paz em 1970, reconhecia os limites de sua criação. Borlaug tinha consciência de que a capacidade de aumento da produção resultante das tecnologias por ele estimuladas não era infinita. A Revolução Verde correspondia a “comprar tempo” (25 ou 30 anos, a partir de 1970) até que a população mundial parasse de crescer (Abramovay, 2022, p. 193).

O grande paradoxo é que é exatamente essa globalização e urbanização do sistema alimentar, construído como forma de resposta e combate à fome, que deu origem a atual forma de estruturação dos ambientes alimentares e perpetua as condições de mudanças climáticas, que cria a necessidade de novas fontes produtivas (mais destrutivas e promotoras de vulnerabilidades), e assim sucessivamente.

A ampliação de áreas destinadas à monocultura e pecuária são a principal causa de desmatamentos, aumentando a emissão de gases do efeito estufa e destruição dos ecossistemas, que por sua vez acarreta perda de biodiversidade, resultando na perda de espécies alimentícias, extermínio de animais polinizadores, o que, por consequência, agrava a crise de INSAN.

O aumento da produção de ultraprocessados gera uma necessidade de aumento do consumo deste item. Aliados a disseminação de publicidade enganosa e abusiva, o comportamento alimentar do consumidor é influenciado direta e negativamente. O aumento do consumo de sódio, açúcar, gordura e aditivos químicos, por sua vez, é a principal fonte causadora de DCNT no mundo, atingindo mais de 70% dos brasileiros, principal fonte de mortalidade entre adultos, abarrotando o Sistema Público de Saúde (OMS, 2020).

O Guia Alimentar da População Brasileira (2014), por sua vez, preconiza que os ambientes alimentares devem ser estruturados e fomentados a partir de uma perspectiva integral da saúde, privilegiando alimentos *in natura* ou minimamente processados, já que uma parte significativa dos problemas sociais, ambientais e

sanitários só serão resolvidos através de sistemas alimentares sustentáveis, que cumpra, primeiramente, a função social de promover alimentação saudável e acessível para todas as pessoas, garantindo a concretização da SSAN que, por sua vez, deve ocorrer sem comprometer o ambiente e a sociedade em que inserida.

Sistemas alimentares que promovam diversidade produtiva e, preferencialmente possuam base agroecológica, são a melhor forma de atingir esses objetivos, conforma o IPCC:

As abordagens agroecológicas favorecem o uso de processos naturais, limitam o uso de insumos adquiridos, promovem ciclos fechados com externalidades negativas mínimas e enfatizam a importância do conhecimento local e de processos participativos que desenvolvem conhecimentos e práticas através da experiência, bem como métodos científicos mais convencionais e enfrentam as desigualdades sociais. As abordagens agroecológicas reconhecem que os sistemas agroalimentares são sistemas sociais e ecológicos combinados que vão da produção ao consumo de alimentos e envolvem a participação da ciência, da prática e de movimentos sociais, bem como sua integração holística, para abordar a segurança alimentar e a nutrição (HLPE, 2019)

O sistema alimentar global está alicerçado não para combater a fome, mas para atender o ideal de uma agropecuária minoritária. Estudar os valores, custos e consequências deste sistema para o ambiente alimentar (Abramovay, 2022) contribuiu para entender que talvez ele tenha empenhado papel no combate a fome no início, mas passou a atender as expectativas de um mercado não tão complacente e criou consequências socioambientais impossíveis de serem mantidas.

Exemplificando, se nos apoiarmos em números, o custo do sistema alimentar atual (homogêneo) supera o preço de mercado daquilo que ele oferece para o mercado que o consome. O mundo gasta, só para combater e tratar a obesidade, 2,7 trilhões de dólares com saúde pública (The Food and Land Coalition, 2019). Isso é consolidado pelo consumo de ultraprocessados, cujo abastecimento de cadeia produtiva ocupa de 70% a 80% da superfície terrestre, com 90% da produção de apenas 15 (quinze) tipos de produtos. Trigo, milho e soja são 50% dessa produção.

Os ambientes alimentares só serão modificados quando modificadas suas situações de criação. Estando os desertos e pântanos alimentares permeados de disponibilidade de ultraprocessados e uma relação espacial e social impactada por barreiras que incentivam e facilitam o consumo destes alimentos, a transição para produção e disponibilidade de gêneros oriundos de cadeias-curtas é um dos primeiros elementos a serem implementados. O VI Relatório do IPCC aponta como a

simplificação das paisagens alimentares têm contribuído para os problemas de saúde, emergências climáticas e colapso dos sistemas alimentares heterogêneos.

Sistemas mistos, por exemplo, que combine culturas, pecuária, silvicultura e pesca podem ajudar na adaptação aos riscos climáticos e na redução das emissões de GEE, melhorando os fluxos de nutrientes e melhorando a reciclagem de nutrientes dentro do sistema de produção e aumentando a produção de alimentos e a qualidade da dieta por unidade de terra e diversificando as fontes de renda (Bezner et. al, 2022).

A predominância de sistemas alimentares homogêneos e monótonos impactam diretamente os ambientes alimentares, e o IPCC apresenta níveis de alta confiança de que mudarão para cenários piores.

Quando tratamos do pilar de disponibilidade de alimentos, o atual sistema alimentar globalizado será responsável por agravar o cenário de calor e seca, reduzindo a produtividade de colheitas e de animais, a fertilidade do solo e aumento da degradação da terra e plantações. Isso afetará especialmente o Brasil, cuja principal arrecadação se dá através de commodities, depende da agricultura familiar para abastecimento interno e ambientes alimentares urbanos empobrecidos (Bezner et. al, 2022).

A dimensão do acesso também será afetada, já que sistemas alimentares homogêneos agravam a incidência de eventos climáticos extremos, aumentando o preço dos alimentos, diminuindo a diversidade alimentar e menores níveis de consumo de alimentos (Bezner et. al, 2022) nutricionalmente adequados, sendo a razão entre esses dois últimos elementos o que caracteriza um deserto ou pântano alimentar.

Também a estabilidade é afetada, considerando instabilidade produtiva e perdas no processo distributivo, já que “mesmo na ausência de mudanças climáticas, nosso sistema alimentar atual ameaça exceder os limites planetários, regionais ou locais do desenvolvimento sustentável de longo prazo” (Bezner et. al, 2022). Neste sentido:

Há uma série de opções para mudar os padrões alimentares, mas mais pesquisas são necessárias nessa área, ajustadas ao contexto regional, socioeconômico e cultural. Estudos de instrumentos de política para mudar dietas incluem mudanças em subsídios, impostos, regulamentação de marketing e esforços para mudar o ambiente físico do varejo. Subsídios direcionados a alimentos básicos e alimentos de origem animal podem ser transferidos para a produção diversificada de alimentos de origem vegetal, a fim de mudar o preço relativo dos alimentos e, portanto, a escolha alimentar. (...) A regulamentação do marketing pode mudar a desejabilidade de alimentos prejudiciais ao clima e prejudiciais à saúde. (...) Estudos sobre métodos de "empurrão" no ambiente alimentar descobriram que tornar a opção de refeição vegetariana o padrão durante o registro na conferência ou em um plano de refeições reduziu significativamente o consumo de carne (Bezner et. al, 2022).

Não se trata de abolir a agricultura ou pecuária. Como tratamos desde o início, essas são atividades que fazem parte do próprio desenvolvimento da espécie humana, ligados diretamente, e sem as quais é impossível nossa sobrevivência. O fato é que não necessariamente precisamos nos desenvolver lançando mão de uma única via, e a forma como os sistemas alimentares impactam e se alimentam dos ambientes alimentares são indissociáveis, assim como suas consequências, o que torna primordial a pesquisa e desenvolvimento de políticas públicas com foco nessa complexidade e dinamismo tão próprio da segurança alimentar e nutricional.

4.3. Justiça Alimentar: a teoria precisa virar prática.

Ainda que existam muitas barreiras a serem superadas, para concretização da agenda de SSAN e transição para ambientes alimentares saudáveis, a busca por equidade de uma alimentação saudável, justa e sustentável deve fazer parte das discussões e da agenda política, que devem ser consolidadas de forma estratégica e planejadas com coerência, participação social e uma visão sistêmica e integrada da alimentação, partindo de estruturas de governança participativa que possibilitem resultados efetivos, duradouros e não sejam reduzidos e relativizados como práticas assistencialistas.

Considerando as situações identificadas a partir das principais deficiências do município de Campinas/SP para a implementação de políticas públicas que viabilizem a soberania e a segurança alimentar e nutricional, medidas de combate à pobreza, combate à fome, fomento de cadeias-curtas para produção e distribuição de alimentos, melhoria na captação de dados para diagnóstico e mapeamento da INSAN e de regiões deserto e pântano alimentar, ampliação dos programas de compras públicas de alimentos e criação de um programa municipal para EAN podem contribuir para atuação nos principais pontos deficitários, em especial aqueles apontados durante a III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

O combate à pobreza pode encontrar melhoria significativa a partir de reajuste dos valores dos benefícios de transferência direta de renda, além da vinculação destes a utilização em estabelecimentos conveniados que possuam prioritariamente alimentos *in natura* ou minimamente processados, ou ainda, a criação

de uma moeda social de âmbito municipal que possa ser utilizado para circulação de economia solidária.

O município de Campinas, ainda, possui poucas estratégias específicas e integradas de combate à fome, além do sucateamento dos equipamentos públicos. A ampliação e melhoria de gestão do Banco de Alimentos, restaurantes populares e cozinhas solidárias, pode envolver aspectos da agricultura, assistência social, trabalho, saúde, meio ambiente e economia, já que são formas de garantir a SSAN através de estímulo à cultura alimentar local, produtos frescos, sazonais, com apoio à agricultura familiar.

O urbanismo também pode ser beneficiado, com adaptação dos prédios destinados aos restaurantes populares e cozinhas solidárias para instalação e cultivo de hortas verticais, produção de bioinsumos e captação de água da chuva para a produção.

O setor primário de Campinas é um dos pontos mais frágeis e que oferecem mais barreiras para a modificação do ambiente alimentar comunitário. Com pouco estímulo e fomento à agricultura familiar, o abastecimento depende de cadeias-longas e acaba por gerar espaço para a instalação de supermercados/hipermercados, o que prejudica, ainda, os pequenos empreendimentos alimentares no município. Ações como estímulo a agricultura urbana e periurbana, apoio com insumos e maquinários e assistência técnica e ecológica podem contribuir com a transição para sistemas alimentares sustentáveis e ambientes alimentares mais justos e adequados à agenda de SAN.

A atualização das informações sobre barreiras para o acesso adequado à alimentação saudável em toda a cidade, através do planejamento de indicadores que traduzam a realidade municipal sobre desertos alimentares também é fundamental, pois é através desses dados que as políticas alimentares podem ser implementadas de forma adequada, descentralizada e efetiva. Apesar da Portaria Interministerial MDS/MS nº 25, de 2023 estabelecer as orientações para priorização e organização da atenção aos indivíduos e famílias em insegurança alimentar e nutricional no âmbito da assistência social, saúde e segurança alimentar e nutricional, identificamos a inexistência de cruzamento de dados entre Sisan, SUS e SUAS, deixando uma lacuna nas políticas alimentares.

Considerando que os desertos e pântanos alimentares são possíveis a partir da instalação de estabelecimentos mistos e estabelecimentos de

ultraprocessados, que atualmente estão localizados nas regiões mais vulneráveis do município, é necessária a articulação de políticas que viabilizem a criação, instalação e manutenção de estabelecimentos *in natura* ou minimamente processados, como mercados de acesso público à alimentos e produtos locais, priorizando a agricultura familiar, mercados de alimentos frescos e mercados de produtos menos perecíveis.

E, finalmente, uma urgente transição do sistema alimentar atual, homogêneo e globalizado, que só ocorrerá com a participação efetiva da sociedade de forma consciente, com a promoção de ambientes alimentares saudáveis. E isso só será possível com a divulgação e estímulo de uma educação para a alimentação e nutrição, que deve ser implementada e mantida em todos os níveis escolares, redes de atendimento à saúde e de assistência social.

CONCLUSÕES

Nosso desejo é que a leitura tenha sido agradável, proveitosa e informativa. Apesar de qualquer conclusão que possamos passar aqui, o ideal do trabalho foi entregar um assunto novo para o meio jurídico e criar a perspectiva de que alterações e mudanças são possíveis a partir do momento em que se identificam os aspectos necessários e passíveis de melhoria.

O primeiro aspecto que pudemos identificar é que desde a inclusão do direito humano a alimentação adequada, até os dias atuais, diversas políticas públicas foram implementadas, com o objetivo de erradicar a pobreza extrema e a fome no Brasil. Muitos foram os avanços e melhoras, mas, o conjunto, não foi o suficiente para alcançar a redução da insegurança alimentar e nutricional, existindo falhas na promoção da alimentação de qualidade principalmente para as famílias em situação de vulnerabilidade. Isso se mantém através da forma como se deu a evolução da relação do homem com a comida, criando um enorme paradoxo: poucos acessam muito, e muitos acessam pouco. Apesar de altamente produtivo, o mundo – como um todo -, marginaliza uma parcela considerável da população e mantém um sistema capitalista até para necessidades básicas e vitais, como a alimentação.

Também identificamos, na estrutura das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, em especial o Programa Fome Zero, elementos que nos permitem concluir que a principal finalidade das atuais (e antigas) políticas é o combate à pobreza como forma de combater à fome. A forma de produção e

distribuição, o conteúdo nutricional, o respeito a diversidade, os sistemas alimentares, ambientes alimentares e a soberania alimentar são pautas muito mais teóricas do que práticas, e enfrentam intensa mobilização opositora, com o fito de manutenção do país como produtor exportador de commodities. Por isso tão necessária a participação da sociedade civil, diretamente interessada na concretização dos direitos sociais de maneira ampla.

Como conceitos novos, trouxemos a atual condição dos sistemas alimentares e ambientes alimentares, estabelecendo uma conexão entre a forma como a produção e disponibilidade de alimentos se dá de forma homogênea e globalizada e seu impacto nos alimentos aos quais a população tem acesso, em especial no ambiente alimentar comunitário. Essa relação apresenta um ciclo que se repete, e modificou o aspecto dos sistemas alimentares negativamente. A tomada de consciência destes elementos é fundamental para o direcionamento das políticas públicas que recuperem os sistemas alimentares em sua heterogeneidade, tão importantes para a mitigação dos desertos e pântanos alimentares.

Finalmente, através da análise dos dados para o município de Campinas/SP, concluímos que o mapeamento dos desertos e pântanos alimentares são incipientes para a criação de políticas baseadas em evidências, já que não conseguem refletir a realidade. Com indicadores adaptados, mas que não incluem muitos estabelecimentos e, também, não se aprofundam na realidade dos estabelecimentos incluídos, serão necessários investimentos e fomentos ao desenvolvimento de pesquisas científicas e acadêmicas com o objetivo de melhorar a captação de dados, tornando-os possíveis de serem utilizados para o direcionamento de um plano municipal para concretização da soberania e segurança alimentar e nutricional, em todos os seus aspectos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. As origens coloniais do desenvolvimento comparativo: uma investigação empírica. NBER Working Paper, 2000.

ANDRADE, Mariana Lage de Oliveira; FILHO, José Divino Lopes. Definição e Histórico de Segurança Alimentar e Nutricional. *In: SILVA, Cassiano Oliveira da; SOUZA, Daurea Abadia de; PASCOAL, Grazieli Benedetti; SOARES, Luana Padua (coord.). Segurança Alimentar e Nutricional.* Rio de Janeiro: Rubio, 2016. p. 3-23.

AZEVEDO, Elaine de. Colonialidade Alimentar. *In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (coord.). Da fome à fome: Diálogos com Josué de Castro.* São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicações; Editora Elefante, 2022. p. 203-206.

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BELIK, Walter. Dilemas do abastecimento e da distribuição de alimentos no Brasil. *In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (coord.). Da fome à fome: Diálogos com Josué de Castro.* São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicações; Editora Elefante, 2022. p. 164-169.

BELAIDI, Rabah; GOMES, Luciana de Almeida. A alimentação escolar como objeto de política pública para a promoção de segurança e soberania alimentar. *In: TRENTINI, Flavia; BRANCO, Patricia; CATALAN, Marcos (coord.). Direito e comida: do campo à mesa: cidadania, consumo, saúde e exclusão social.* Belo Horizonte: Fórum Social, 2023. p. 237-258.

BENTHAM & Stuart Mill. São Paulo: Nova Cultural, 1989. (Os Pensadores).

BEZNER KERR, R., T. HASEGAWA, R. LASCO, I. BHATT, D. DERYNG, A. FARRELL, H. GURNEY-SMITH, H. JU, S. LLUCH-COTA, F. MEZA, G. NELSON, H. NEUFELDT e P. Thornton, 2022: Alimentos, fibras e outros produtos ecossistêmicos. Em: Mudanças climáticas 2022: impactos, adaptação e vulnerabilidade. Contribuição do Grupo de Trabalho II para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas [H.-O. Pörtner, DC Roberts, M. Tignor, ES Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press,

Cambridge, Reino Unido e Nova York, NY, EUA, pp. 713–906, doi:10.1017/9781009325844.007.

BOMBARDI, Larissa Mies. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. Biblioteca da Questão Agrária. 2011. Disponível em: <https://mst.org.br/biblioteca-da-questao-agraria/?tipo=Artigo%20e%20ensaio>. Acesso em 03 mai 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília: Consea, 1994.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília: Consea, 2004.

BRASIL. Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institue as Comissões de Salário Mínimo. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=227039&filename=LegislacaoCitada+-PL+3738/2004. Acesso em: 09 mai 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.605, de 22 de janeiro de 2021. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de desenvolver o Plano Nacional de Fertilizantes. Diário Oficial da União: seção 1, p.1, 25 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10605.htm. Acesso em: 27 abr 2023.

BRASIL. LEI Nº 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de julho de 2001.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga a adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Diário Oficial da União. Brasília, 06 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 03 mai 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Documentos para Disseminação. Memória Institucional 17. Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html>.

Acesso em 03 mai 2024.

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods2.html>. Acesso em 03 de junho 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. COORDENAÇÃO DE ORIENTAÇÃO ALIMENTAR. Manual da Pirâmide dos alimentos. 1997. Brasília.

BRIDLE-FITZPATRICK, S. Food deserts or food swamps?: A mixed-methods study of local food environments in a Mexican city. *Soc Sci Med.* outubro de 2015;142:202–13

CAISAN. Estudo Técnico Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil. Secretaria-executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/Estudo_tecnico_mapeamento_desertos_alimentares.pdf. Acesso em 02 de setembro 2024.

CARÚS, Juliana Pires. Usos e abusos do conceito de Ambiente Alimentar: Contribuições para a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a partir do pensamento de Josué de Castro e de Milton Santos. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2023.

CASTRO, Josué de. As condições de vida das classes operam no Recife: estudo econômico de sua alimentação. Rio de Janeiro: Dep. de Estatística e Publicidade, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1935.

_____. Geografia da fome: O dilema brasileiro – pão ou aço. Rio de Janeiro: Edição Antares, 1984.

_____. O livro negro da fome. São Paulo: Editora Brasiliense, 1966.

CLAPP, J. Food security and international trade : Unpacking disputed narratives. FAO, Rome, 2015.

COMIDA DO AMANHÃ. Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares. Mapa Luppa, Campinas, 2023. Disponível em: <https://luppa.comidadoamanha.org/mapa-luppa/campinas/>. Acesso em 01 de setembro de 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. GT – Alimentação Adequada e Saudável. Relatório Final, março de 2007.

_____. Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada (CP4). Brasília, 2009.

CALIGARIS, Bruno Santos Abreu; RANGEL, Luis Eduardo Pacifici; POLIDORO, José Carlos; FARIAS, Pedro Igor Veillard. Revista de Política Agrícola. A importância do Plano Nacional de Fertilizantes para o futuro do agronegócio e do Brasil. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/doc/1142514/1/A-importancia-do-PNF.pdf>. Acesso em 03 junho 2023.

DE CASTRO, Inês Rugani Ribeiro; CANELLA, Daniela Silva. Ambientes Alimentares Organizacionais: avançando seu modelo conceitual. Alimentos, 2022; 11 (7): 993. <https://doi.org/10.3390/foods11070993>. Acesso em 01 de outubro 2024.

DOS SANTOS, Mateus Luciani; FONTÃO, Pedro Augusto Breda. Território Alimentar em disputa: A constituição de desertos e pântanos alimentares a partir da lógica de distribuição de ultraprocessados. Hygeia: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde. Uberlândia, p. 34-45, 2022. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/64154>. Acesso em 06 de outubro 2024.

EIDE, A. El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer de hambre. *In: El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica. 50 años de la Declaración Universal de Los Derechos Humanos*. Roma: FAO, 2000. p.3.

EMBRAPA. Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>. Acesso em 27 abr 2023.

EMBRAPA. Fauna Campinas. Disponível em: <https://www.embrapa.br/fauna-campinas>. Acesso em 01 de setembro de 2024.

ESPINOZA, Patricia Gálvez; EGAÑA, Daniel; MASFERRER, Dominique; CERDA, Ricardo. Propuesta de um modelo conceptual para el estudio de los ambientes alimentarios em Chile. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34583>. Acesso em 01 de outubro 2024.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em : 03 mai 2024.

FAO. 2023. *América Latina y el Caribe. Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición. Estadísticas y tendencias*. Rome, FAO. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/85d72c87-1973-4817-b022-1405c06f967b/content/cc8514es.html>. Acesso em 03 mai 2024.

FAO. 2022. Ranking de exportações. Rome, FAO. Disponível em: https://www.fao.org/faostat/en/#rankings/major_commodities_exports. Acesso em 03 mai 2024.

FERRAZ, JMG. As dimensões da sustentabilidade e seus indicadores. 2017.

FLORIANO, Miriam Villamil Balestro. Aspectos jurídicos internacionais do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. *In: TRENTINI, Flavia; BRANCO, Patricia; CATALAN, Marcos (coord.). Direito e comida: do campo à mesa: cidadania, consumo, saúde e exclusão social*. Belo Horizonte: Fórum Social, 2023. p. 73-107.

FRANCO, Jessica Va; GARCIA, Mariana Tarricone; BÓGUS, Cláudia Maria. A Presença De Pontos Comerciais Controlados Por Grandes Indústrias De Alimentos E

Bebidas Nas Estações De Metrô Da Cidade De São Paulo: Desafios Para A Segurança Alimentar E Nutricional Dos Usuários. In: Anais Do Iv Encontro Nacional De Pesquisa Em Soberania E Segurança Alimentar, 2019, Goiânia. Anais eletrônicos... Campinas, Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/enpssan-2019/trabalhos/a-presenca-de-pontos-comerciais-controlados-por-grandes-industrias-de-alimentos?lang=pt-br> . Acesso em: 16 de maio 2024.

HARARI, Y. N. Sapiens: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2016.

HLPE. 2019. Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Entre desertos e pântanos: quando a geografia urbana é um obstáculo para a alimentação saudável. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional de amostras por domicílios – suplemento segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional de amostras por domicílios – suplemento segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KRAMER, A. These 10 companies make a lot of the food we buy. Here's how we made them better. Oxfam, 2014. Disponível em: <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/these-10-companies-make-a-lot-of-the-food-we-buy-heres-how-we-made-them-better/>. Acesso em 10 de agosto 2024.

LEVY, Renata Bertazzi; LOUZADA, Maria Laura da Costa; JAIME, Patrícia; MONTEIRO, Carlos. Evolução dos padrões alimentares na população brasileira e implicações do consumo de alimentos ultraprocessados na saúde e no meio ambiente. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (coord.). Da fome à fome: Diálogos

com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicações; Editora Elefante, 2022. p. 74-81.

MARCHIONI, Dirce Maria; CARVALHO, Aline Martins de; VILLAR, Betzabeth Slater. Dietas sustentáveis e sistemas alimentares: novos desafios da nutrição em saúde pública. *Revista USP*, São Paulo, Brasil, v. 1, n. 128, p. 61–76, 2021. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i128p61-76. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/185411>. Acesso em: 7 maio. 2024.

MENEZES, Paulo Dimas Rocha de; Oliveira, Joelson Ferreira de. Soberania alimentar e autonomia na Teia dos Povos. *In*: TRENTINI, Flavia; BRANCO, Patricia; CATALAN, Marcos (coord.). *Direito e comida: do campo à mesa: cidadania, consumo, saúde e exclusão social*. Belo Horizonte: Fórum Social, 2023. p. 309-331.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. O plano nacional de fertilizantes. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/fertilizantes/plano-nacional-de-fertilizantes/o-plano-nacional-de-fertilizantes>. Acesso em 04 de maio de 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. Plano Nacional de Abastecimento Alimentar “Alimento no Prato” garante segurança alimentar e sustentabilidade. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/plano-nacional-de-abastecimento-alimentar-201calimento-no-prato201d-garante-seguranca-alimentar-e-sustentabilidade>. Acesso em 18 de outubro de 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Plano Nacional de Crescimento Verde. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-nacional-de-crescimento-verde-2-1>. Acesso em 06 de maio de 2023.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2000.

MOTOZO, Vanessa Patrícia Pereira. Insegurança alimentar e nutricional domiciliar de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Ribeirão Preto, São Paulo. 2020. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Medicina de

Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020. doi:10.11606/D.17.2020.tde-19082020-224803. Acesso em: 05 de maio 2024

NAZARENO, Lailla Sabrina Queiroz; RIBEIRO JUNIOR, Jorge Braga; BEZERRA, Antonio Marcos Esmeraldo; GUIMARÃES, Marcelo de Almeida. Aspectos históricos e perspectivas da agricultura urbana no Brasil: uma revisão. Disponível em: <https://journals.ufrpe.br/index.php/apca/article/view/4556/482484646>. Acesso em 03 de junho de 2023.

NORTE, MM, PORCIÚNCULA, L., GARRIDO, G., NUNES-GALBES, NM, SARTI, FM, MARCHIONI, DML, & DE CARVALHO, AM (2023). Medindo a sustentabilidade dos sistemas alimentares em países heterogêneos: aplicabilidade da versão atualizada do índice multidimensional brasileiro. *Desenvolvimento Sustentável*, 31 (1), 91 – 107.

OCTAVIANO, Carolina. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. *ComCiência*, Campinas, n. 120, 2010. Disponível em http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-6542010000600006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 07 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 04 de maio de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Report of the World Food Conference. Rome, November 1974. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/701143/files/E_CONF.65_20-EN.pdf. Acesso em: 01 de setembro de 2024.

ONU, GENERAL ASSEMBLY. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the UN General Assembly Resolution, 25 September 2015, A/RES/70/1.

ONU, GENERAL ASSEMBLY. United Nations Decade of Action on Nutrition (2016 – 2025). Adopted by the UN General Assembly Resolution, 1 April 2016, A/RES/70/259.

PINHEIRO, Anelise. (2015). Reflexões sobre o processo histórico / político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 15. 1-15. 10.20396/san.v15i2.1813.

PIRES, Marcos Cordeiro; TAMARINDO, Ubirajara Garcia Ferreira. A guerra entre Rússia e Ucrânia e a crise dos fertilizantes ao agronegócio brasileiro. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2022/ubirajara-garcia-ferreira-tamarindo.pdf>. Acesso em 03 de junho 2023.

PLOEG, J. D. van der. Camponese e Impérios Alimentares – lutas por autonomia e sustentabilidade da era da globalização. Porto Alegre, 2008. Editora UFRGS.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - REDE-PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (VigSAN). REDE-PENSSAN; 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 01 de setembro 2024.

REZENDE, Fernando. Anna Peliano. Uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11428/5/Cap01.pdf>. Acesso em: 09 mai 2024.

RINALDI, Ana elisa Madalena; CONDE, Wolney Lisboa. Transição Nutricional. In: DA SILVA, Cassiano Oliveira; DE SOUZA, Daurea Abadia; PASCOAL, Grazieli Benedetti; SOARES, Luana Padua (coord). Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: Rubio, 2016. p. 203-218.

MENEZES, Paulo Dimas Rocha de; Oliveira, Joelson Ferreira de. Soberania alimentar e autonomia na Teia dos Povos. In: TRENTINI, Flavia; BRANCO, Patricia; CATALAN, Marcos (coord.). Direito e comida: do campo à mesa: cidadania, consumo, saúde e exclusão social. Belo Horizonte: Fórum Social, 2023. p. 309-331.

ROCHA, M. F. M. G. da. Paisagens alimentares urbanas – uma possibilidade de leitura das urbanidades contemporâneas. Contribuciones a las Ciencias Sociales, [S. l.], v. 17, n. 8, p. e9252, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.8-116. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/9252>. Acesso em 06 de setembro 2024.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995.

SILVA, Cassiano Oliveira da; SOUZA, Daurea Abadia de; PASCOAL, Grazieli Benedetti; SOARES, Luana Padua (org.). Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: Rubio, 2016.

SOUZA, Ana. MORASSUTI, Claudio. DEUS, Warley. Poluição do ambiente por metais pesados e utilizados de vegetais como Bioindicadores. Acta Biomedica Brasiliensia / Volume 9/ nº 3/ dezembro de 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6789234.pdf>. Acesso em 04 de maio de 2023.

UENO, V., FAGUNDES, G., HABIB, M., Análise comparativa entre feiras orgânicas e convencionais, no município de Campinas (SP). *In: Congresso Brasileiro de Agroecologia e Seminário Estadual de Agroecologia*, 9., 2015, Belém. Anais... Belém, 2015.

UNDP (United Nations Development Programme), OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). 2022. 2022 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty. New York. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/2022-global-multidimensional-poverty-indexmpi#/indicies/MPI>. Acesso em 01 de outubro de 2024.

USDA – United States Department of Agriculture. Characteristics and influential os food deserts. August, 2012. Disponível em: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/45014/30940_err140.pdf?v=41156. Acesso em 01 de setembro 2024.

VENTURI, Luis Antonio Bittar. RECURSO NATURAL: A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO. GEOUSP Espaço e Tempo (Online), São Paulo, Brasil, v. 10, n. 1, p. 09–17, 2006. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2006.74004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74004>. Acesso em: 9 maio. 2024.

WALKER RE, BUTLER J, KRISKA A, KEANE C, FRYER CS, BURKE JG. How Does Food Security Impact Residents of a Food Desert and a Food Oasis? *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*. 2010 Nov 30;5(4):454–70.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. *Crítica Marxista*, São Paulo, Boitempo, v.1, n.10, 2000, p.12-29.

ZIEGLER, J. Destruição em massa: geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013. p. 137.

ANEXO 1 – Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA)

Escala EBIA

1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
2. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
3. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
4. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?
5. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
6. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
7. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?
8. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?
9. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
10. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?
11. Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?
12. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?

13. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
14. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

ANEXO II – PROPOSTAS ELABORADAS E APROVADAS NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CAMPINAS (2023)

III – CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- EIXO 1: INFRAESTRUTURA E EQUIPAMENTO

Facilitador: Emiliano Milanez Graziano da Silva

Mediadores: Aline de Souza Alves, Carmem Sílvia Rincon e Maria Carolina Loureiro Becaro

Relatores: Emanuely Camargo Tafarello e Mayra Santarosa de Rezende

Horário de início dos trabalhos: 9hs 45min

Intervalo: 30 mim (almoço)

Horário do fim dos trabalhos: 14h 50 min

Números dos participantes: 50

Processo de votação: por maioria simples

Maria Carolina, vice-presidente do COMSEA e gestora do ISA – Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação, explana sobre o assunto proposto para a geração de ideias e proposta para subsidiar as discussões dos grupos de trabalho dentro do eixo. Uma prévia sobre os equipamentos existentes foi apresentada, quais são suas atividades e onde atuam para que possa ser efetivado o direito alimentar, levando alimentação a população de vulnerabilidade social. A apresentação foi dividida nos seguintes tópicos:

- Equipamentos e infraestrutura, geridos pelo departamento de segurança alimentar e nutricional da Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos;
- Equipamentos de combate ao desperdício e a fome;
- Restaurantes populares e ações de distribuição de refeições prontas;
- Cozinhas comunitárias ou solidárias;
- Programas de acesso ao alimento.

Os delegados foram convidados a participarem da relatoria ou como mediadores, não havendo nenhuma manifestação.

Os participantes do eixo foram divididos em 5 grupos de trabalho, onde o papel de cada um é construir uma política pública de baixo para cima, mediante a apresentação dos equipamentos existentes dentro do município, com soluções das problemáticas atuais da segurança alimentar.

Em relação a propostas municipais, foram apresentadas:

- Ana Paula, assistente social, do CRAS Nelson Mandela, relatou a proposta de criação de uma secretaria municipal de segurança alimentar, com orçamento próprio. Propostas: 1. Criação imediata da SMSAN com estrutura, logística, orçamento e pessoal específico com articulações e efetivações dos equipamentos já existentes, por concurso público, pensando em uma política descentralizada. Votação: 39

- Ana Paula, assistente social, do CRAS Nelson Mandela, relatou a proposta de um convênio da a gestão municipal com o ISA. Proposta: 2. Co-financiamento público privado do ISA. Votação: 29

- Ana Paula, assistente social, do CRAS Nelson Mandela, relatou questões relacionadas ao cartão NUTRIR, sendo algumas delas, a atualização do decreto, inclusão de mais beneficiários, ações de EAN, não ser computado para cálculo de renda, abrangência de mais lugares e ampliação para todo o público elegível. Proposta: 3. Nutrir: atualização dos valores e distribuição fundo a fundo, abrangência de mais lugares de acesso. Atualização dos valores de referência apontadas no decreto municipal 18.973 de 11.01.16 para a seguinte redação: art. 4º 147 UFICS ou ½ sm e art. 2º IV: 147 UFICS ou ½ sm, V: 73 UFICS ou ½ sm e art.3º 1º parágrafo do art. 09º da lei municipal de BEM 16.334/22. Permanecendo o BPC enquanto benefício e não ser computado para cálculo de renda. Ampliação de cotas do NUTRIR campinas e nutrir emergencial, sendo o segundo, enviado em cotas para CRAS e DAS de acordo com a população territorial, não havendo possibilidade de recusa na entrega e que essa entrega seja feita a critério técnico. Votação: 42

- George Salek, nutricionista residente da UBS, apresentou questões sobre a importância de uma proposta para dietas enterais no município. Proposta: 4. Criação de programa com orçamento próprio para dietas enterais. Votação: Repasse da proposta para o eixo consumo e saúde.

- George Salek, nutricionista residente da UBS, relatou sobre o orçamento destinado ao Banco de Alimentos. Proposta: 5. Aumento do orçamento do banco de alimentos para a contratação e operacionalização (logística). Votação: 7

- Domes Vieira, Lar do do Idoso Sã Doutrina, relatou questões da cozinha comunitária, descentralizada nos microterritórios, com geração de renda e mapeamento de demandas. Proposta: 6. Cozinhas comunitárias em microterritórios com projetos de geração de renda, com implementação imediata, de pelo menos 1 ano. Votação: 41

- Annelise, nutricionista residente da PMC, pontuou questões sobre o SISVAN. Proposta: 7. Uma melhoria no preenchimento do SISVAN junto ao CAD ÚNICO, para uma articulação em rede visando ações a partir destes dados. Votação: 21

- Érik, coordenador do Centro Dia do Idoso, levantou questões sobre a articulação em rede para equipamento de SAN, em caráter intersetorial. Proposta: 8. Equipamentos públicos e da sociedade civil de SAN, com descentralização do atendimento, podendo ser utilizados espaços existentes ou construídos pela política e espaços moveis, podendo ser: as instituições, que oferecem diversos serviços ou até mesmo por automóveis. Votação: 36

- Érik, coordenador do Centro Dia do Idoso, relatou a importância de ações para o fortalecimento de ações de educação alimentar. Proposta: 9. Fortalecimento das ações de educação alimentar e nutricional. Votação: 0

Ao final as 5 propostas mais votadas foram:

Propostas para instância municipal:

1. Criação imediata da SMSAN com estrutura, logística, orçamento e pessoal específico com articulações e efetivações dos equipamentos já existentes, por concurso público, pensando em uma política descentralizada. Votação: 39

2. Co-financiamento público privado do ISA, com início imediato de um convênio. Votação: 29
3. Nutrir: atualização dos valores e distribuição fundo a fundo, abrangência de mais lugares de acesso. Atualização dos valores de referência apontadas no decreto municipal 18.973 de 11.01.16 para a seguinte redação: art. 4º 147 UFICS ou ½ sm e art. 2º IV: 147 UFICS ou ½ sm, V: 73 UFICS ou ½ sm e art.3º 1º parágrafo do art. 09º da lei municipal de BEM 16.334/22. Permanecendo o BPC enquanto benefício e não ser computado para cálculo de renda. Ampliação de cotas do NUTRIR campinas e nutrir emergencial, sendo o segundo, enviado em cotas para CRAS e DAS de acordo com a população territorial, não havendo possibilidade de recusa na entrega e que essa entrega seja feita a critério técnico. Votação: 42
4. Equipamentos públicos e da sociedade civil de SAN, com descentralização do atendimento, podendo ser utilizado espaços existentes ou construídos pela política e espaços moveis, podendo ser: as instituições, que oferecem diversos serviços ou até mesmo por automóveis. Votação: 36
5. Cozinhas comunitárias em microterritórios com projetos de geração de renda, com implementação imediata, de pelo menos 1 ano. Votação: 41

Em relação as propostas estaduais e federais, as mesmas foram apresentadas no quadro e lidas por todo o grupo presente, sendo elas:

Proposta: 1. Criação imediata de pelo menos 1 restaurante popular em cada município e nos municípios com mais de 500 mil habitantes pelo menos 5 restaurantes populares. Votação: 39

Proposta: 2. Refeitórios descentralizados com estrutura adequada para a comensalidade de refeições prontas vindas de cozinhas centrais. Votação: 11

Proposta: 3. Pedido de revisão de lei para o viva leite para contemplar definição das demandas atuais, quais sejam: Aquisição de leite UHT, ampliação do programa para atendimento de idosos 60 mais, bem como a previsão de possibilitar a entrega por equipamentos públicos e co-financiados, nos termos da lei. Votação: 35

Proposta: 4. PL (Projeto de Lei) de incentivo a doação de alimentos in natura. Votação: 7

Proposta: 5. Orçamento próprio, com rubrica para PMSAN, vinda da esfera federal. Votação: 40

Proposta: 6. Criação de armazéns na cidade/estado que vendem a preço de custo (alimentos base e hortifrúti e minimamente processados) para população em vulnerabilidade social subsidiado 50% pelo estado e 50% pela união, estadual e federal, com implantação do município. Votação: 38

Proposta: 7. Repasse de verba fundo a fundo para equipamentos de combate ao desperdício e a fome pelo governo estadual e federal. Votação: 35

Proposta: 8. Apoio aos municípios com recursos para implantação de cozinhas comunitárias. Votação: 32

Proposta: 9. Tributação zero para alimentos agroecológicos provenientes de agricultura familiar. Votação: 25

Ao final as 5 propostas mais votadas foram:

Propostas para instâncias estadual e federal

1. Criação imediata de pelo menos 1 restaurante popular em cada município e nos municípios com mais de 500 mil habitantes pelo menos 5 restaurantes populares.
2. Orçamento próprio com rubrica para PMSAN vinda da esfera federal.
3. Pedido de revisão de lei para o viva leite para contemplar definição das demandas atuais, quais sejam: Aquisição de leite UHT, ampliação do programa para atendimento de idosos 60 mais, bem como a previsão de possibilitar a entrega por equipamentos públicos e co-financiados, nos termos da lei.
4. Criação de armazéns na cidade/estado que vendem a preço de custo (alimentos base e hortifrúti e minimamente processados) para população em vulnerabilidade social subsidiado 50% pelo estado e 50% pela união, estadual e federal, com implantação do município.
5. Repasse de verba fundo a fundo para equipamentos de combate ao desperdício e a fome pelo governo estadual e federal.

PROPOSTAS FINAIS – EIXO 2 CONSUMO E SAÚDE

Facilitadora: Carla Cristina Enes

Mediadoras: Joseane Almeida Santos Nobre e Milena Batista Bueno

Reladoras: Cintia Ballard e Natália Daniel Vilela

PROPOSTAS MUNICIPAIS

1. Ampliar e introduzir equipe multidisciplinar (nutricionistas, psicólogos, profissional de educação física, entre outros) nas UBSs e escolas para proporcionar prevenção, tratamento mais efetivo e sustentabilidade.
2. Garantir que todos os pacientes e serviços que precisam de dietas enterais e orais sejam contemplados de acordo com as necessidades nutricionais e clínicas, para todas as faixas etárias e fases da vida.
3. Criação de programa que atenda crianças e adolescentes com necessidades alimentares especiais nas escolas (ex: glúten, lactose, diabetes), com equipe capacitada para auxiliar as crianças.
4. Criação de um sistema único e integrado de dados com a secretaria de saúde, educação e assistência social, resultando em um censo com avaliação nutricional, de consumo e saúde, entre outros.
5. Criação de uma coordenadoria municipal de nutrição, na secretaria de saúde (com ações de incentivo e fortalecimento de políticas para aleitamento materno, oferta de dieta enteral, alimentação para pessoas vulneráveis, ampliação da academia de saúde e intersetorialidade municipal).

PROPOSTAS ESTADUAIS

1. Criação de política de acesso à fórmula infantil para bebês com até 1 ano para crianças sem aleitamento materno (junto com ações de promoção e EAN de aleitamento materno).
2. Coibir o consumo de alimentos ricos em açúcar (ultraprocessados?) – aumento de imposto, proibir em cantinas das escolas, campanhas de EAN.
3. Criação de programa de distribuição e/ou doação de cestas verdes (FLV), e troca verde (lixo reciclável por FVL).

4. Inserção do nutricionista nas escolas municipais e estaduais (como professor), e inclusão de EAN ao currículo escolar (infantil, fundamental e médio), com profissional nutricionista como responsável pela disciplina.
5. Realizar, no mínimo, 3 ações de educação alimentar e nutricional nas UBS e escolas (saúde na escola) com temas referentes e relevantes na nutrição, saúde, prevenção, sustentabilidade e meio ambiente, com estímulo ao consumo de alimentos de origem vegetal, FLV, com alimentos de agricultura familiar e agroecológicos, incorporando aos cardápios públicos.

EIXO 1 – Agricultura Rural e Urbana

Resumo dos Trabalhos

Mediadoras: Bettina Gerken Brasil e Jorge Henrique Morais da Silva

Relatoras: Sofia Caselli Furtado

Horário de início dos trabalhos: 9h48

Horário do fim dos trabalhos: 14h00

Número de participantes: 44

Propostas para instância municipal

1

Garantir que recursos do orçamento municipal sejam direcionados aos pequenos agricultores: Que seja garantido apoio para fornecimento de insumos e materiais aos produtores rurais e urbanos (kit para agricultores);

Que os recursos do PSA (Pagamento por Serviços Ambientais) sejam direcionados aos pequenos agricultores;

Alocação adequada dos recursos para cumprimento da lei 16.183/2021, publicando seu decreto regulamentador.

2

Promover programas de educação para segurança alimentar e nutricional através de:

Estabelecimento de componentes curriculares obrigatórios de ensino e programas de educação da agricultura agroecológica, farmácia viva, economia circular e alimentação saudável nos equipamentos das políticas públicas municipais;

Realização de convênios com as universidades, escolas técnicas e escolas estaduais para a formação e capacitação (como cursos técnicos de agropecuária), prezando pela agroecologia e produção agroflorestal.

3

Criar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Municipal, para integrar e dar subsídio aos equipamentos públicos municipais que adquirem alimentos e às cozinhas comunitárias de iniciativa governamental ou da sociedade civil pela aquisição de alimentos da agricultura local.

4

Revogar a lei complementar 207/2018 que expande a área urbana para a área rural em Campinas, com o objetivo de barrar o avanço da especulação imobiliária, ampliando mecanismos de proteção ao pequeno agricultor com apoio da Prefeitura e articulação intersetorial. Incluir no novo Plano Diretor o tema da segurança alimentar e nutricional e agricultura.

5

Criar o Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional e Agrícola em Campinas para formação e fundamentação das propostas, incluindo o monitoramento de resíduos de agrotóxicos em alimentos comercializados no município.

Propostas para instâncias estadual e federal

1

Garantir que os programas de agricultura sustentável resiliente sejam considerados nos planos de contingência para reagir ante catástrofes e crises nacionais e globais, incluindo inovações como o treinamento de culturas resistentes às alterações climáticas, técnicas de produção de proteínas de folhas, preservação da biodiversidade.

2

Isentar tributos e contribuições de agricultores familiares;

3

Reconhecer a produção de alimentos da agricultura familiar rural e comunitária urbana para a formalização dos trabalhadores na categoria de agricultor para fins da previdência social e outras políticas;

4

Garantir orçamento específico para agricultura rural e urbana familiar e comunitária (estadual/federal).