UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS

e57250

https://doi.org/10.63026/acertte.v5i7.250

STEFFANI DIONIZIO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) NO BRASIL NO PERÍODO DE 2004-2023

OSASCO

2025

STEFFANI DIONIZIO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) NO BRASIL NO PERÍODO DE 2004-2023

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. Orientador(a): Fernanda Emy Matsuda.

OSASCO

2025

OLIVEIRA, Steffani Dionizio de.

Análise de Políticas Públicas de Atendimento ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil no período de 2004-2023 / Steffani Dionizio de Oliveira – Osasco, 2025.

68 f.

Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios.

Orientador(a): Fernanda Emy Matsuda.

Título em inglês: Analysis of Public Policies for the Right to Proper Food (DHAA) in Brazil from 2004 to 2023.

Políticas Públicas; Direitos Humanos; Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional.

STEFFANI DIONIZIO DE OLIVEIRA

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) NO BRASIL NO PERÍODO DE 2004-2023

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: 10 de julho de 2025

Prof(a). Dr(a). Fernanda Emy Matsuda
Universidade Federal de São Paulo

Prof(a). Dr(a). Fabio Alexandre dos Santos
Universidade Federal de São Paulo

"Gosto de manusear um livro. O livro é a melhor invenção do homem."

"Há de existir alguém que lendo o que eu escrevo dirá: isto é mentira! Mas, as misérias são reais."

(Maria Carolina de Jesus, *Quarto de Despejo: Diário de Uma Favelada*, 1960)

RESUMO

Esse trabalho propõe uma discussão sobre as políticas públicas voltadas ao atendimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no período de 2004 a 2023, no contexto brasileiro considerando as transformações nos aparatos jurídicos que estruturam a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e consequentemente, impactam os índices de insegurança alimentar. A partir de uma abordagem interdisciplinar, objetiva-se identificar os processos históricos e sociais que condicionam as decisões políticas relacionadas ao tema. O estudo combina revisão bibliográfica, análise documental e levantamento de dados primários referentes às pesquisas PNAD, POF e PNADC, do IBGE, todas baseadas na aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A análise adota um olhar interseccional, considerando variáveis como região, sexo, cor/raça, número de moradores, faixa etária e renda per capita. Os resultados apontam para a persistência das desigualdades estruturais no acesso à alimentação e destacam a importância de políticas de caráter intersetorial, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que inserido em um ambiente socioeconômico instável, também sofre impactos. A fundamentação teórica percorre a concepção histórica dos direitos humanos e a crítica ao ideal de imparcialidade na formulação das políticas públicas. Em conclusão, espera-se que os conceitos foucaultianos de discurso, dispositivo e poder ofereçam contribuições para uma compreensão mais aprofundada da questão alimentar no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Direitos Humanos; Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

This study proposes a discussion on public policies aimed at ensuring the human right to proper food in Brazil, covering the period from 2004 to 2023, and considering the transformations in the legal frameworks that structure the food and nutrition security policy, consequently impacting food insecurity rates. Through an interdisciplinary approach, the objective is to identify the historical and social processes that shape political decisions related to the topic. The study combines a literature review, documentary analysis, and the use of secondary data from IBGE surveys such as PNAD, POF, and PNADC, all based on the application of the Brazilian Scale of Food Insecurity (EBIA). The analysis adopts an intersectional perspective, taking into account variables such as region, gender, race/color, number of household members, age group, and per capita income. The results point to the persistence of structural inequalities in access to food and highlight the importance of intersectoral policies, such as the National School Feeding Program (PNAE) which, embedded in an unstable socioeconomic environment, is also affected. The theoretical framework explores the historical conception of human rights and critiques the ideal of impartiality in public policy formulation. In conclusion, it is expected that Foucauldian concepts of discourse, dispositif, and power will contribute to a deeper understanding of the food issue in Brazil.

Keywords: Public Policies; Human Rights; Human Right to Proper Food; Food and Nutritional Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS..... 09
1. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) ENQUANTO RESPONSABILIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 A concepção histórica dos Direitos Humanos 20
1.2 O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) 24
1.3 Políticas Públicas e o ideal da imparcialidade 26

2. ANÁLISE DE RESULTADOS
2.1 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2004: insegurança alimentar e identidade sob uma perspectiva interseccional 31
2.2 Pesquisa Nacional por Amostra De Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2009: indícios de avanço 35
2.3 Pesquisa Nacional por Amostra De Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2013: avanço no quadro com manutenção das desigualdades 38
2.4 Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) - Segurança Alimentar 2017-2018: queda dos indicadores e retrocesso 41
2.5 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) - Segurança Alimentar 2023: uma possível recuperação e desigualdades persistentes 43
3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO
3.1 Contextualização: DHAA, SAN, Soberania Alimentar e processo de financeirização 47
3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) 49
4. DISCUSSÃO: Michel Foucault e Achille Mbembe 56
CONSIDERAÇÕES FINAIS 61
REFERÊNCIAS 63

INTRODUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Materiais como *Emília e a Turma do Sítio no Fome Zero* (2001) e a coleção *Fome Zero: Uma História Brasileira* (2010), para além de promoverem medidas de política pública ou programas de governo, também puderam ser interpretados como "uma campanha publicitária", e ainda, uma estratégia ou "marca" (IFZ, 2010). Ainda, o *Guia Alimentar para a População Brasileira* (2006) se consolidou até os dias atuais como uma referência ao oferecer diretrizes para a promoção da alimentação adequada e saudável à população brasileira. Posteriormente, destacam-se manchetes como "*PEC 241: um teto para os gastos públicos*" (G1, 2016), "*Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do Conselho de Segurança Alimentar*" (G1, 2019) e "*Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: "Não existe da forma como é falado*" (G1, 2022), que revelam uma inflexão nas abordagens, caracterizada por alterações no campo institucional, pela redefinição do papel do Estado e relativização de temas estruturais. Esses documentos e manchetes não são elementos isolados. Eles materializam formas de veiculação e instrumentos que expressam as ideias e a intencionalidade das práticas de governo em seus respectivos períodos.

Em sua aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970 e publicada sob o título *A Ordem do Discurso*, Michel Foucault levanta um questionamento ao mesmo tempo inicial e orientador: "Mas, o que há, enfim, de tão perigoso no fato de as pessoas falarem e de seus discursos proliferarem indefinidamente? Onde, afinal, está o perigo?" (FOUCAULT, 1970).

Imagem 1: Publicação de Emília e a Turma do Sítio no Fome Zero. Ano de 2001.



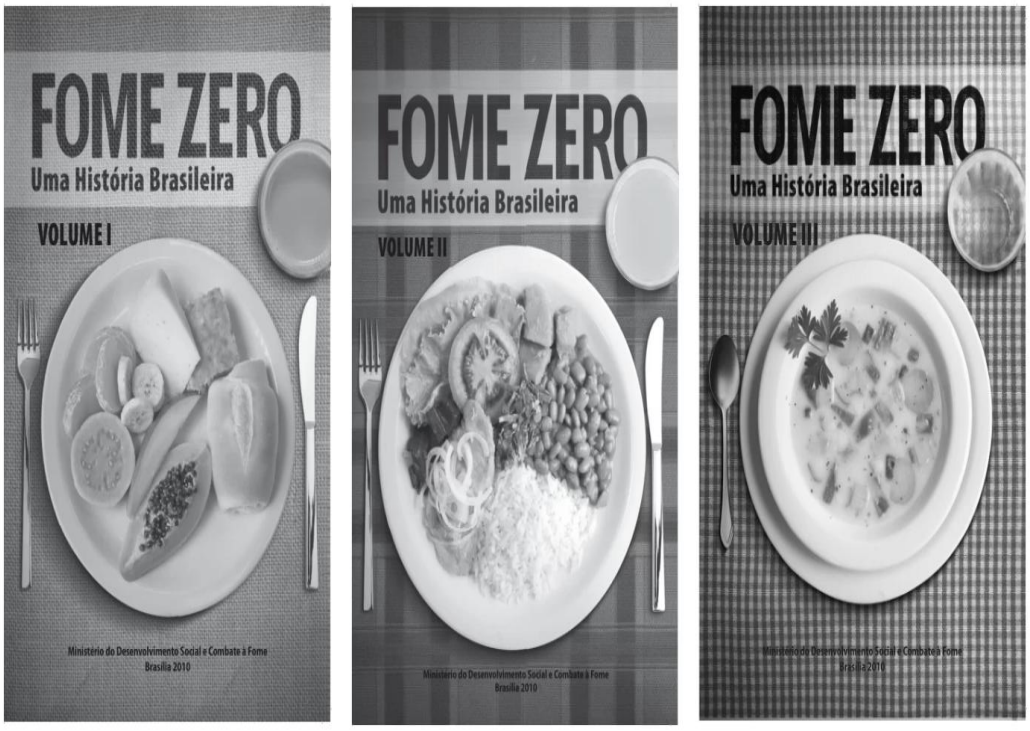
Fonte: INSTITUTO FOME ZERO (IFZ). *Emília e a Turma do Sítio no Fome Zero,* 2001. Acervo Fome Zero.

Imagem 2: Publicação do Guia Alimentar Para a População Brasileira. Ano de 2006.



Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*, 2ª ed 2014.

Imagem 3: Publicação da coleção Fome Zero: Uma História Brasileira. Vol. I, II e III. Ano de 2010.



Fonte: INSTITUTO FOME ZERO (IFZ). *Fome Zero: Uma História Brasileira. Vol. I, II e III,* 2010. Acervo Fome Zero.

Quadro 1: Seleção de manchetes veiculadas entre 2016 e 2023.

Manchete	Veículo	Ano
"PEC 241: um teto para os gastos públicos."	G1	2016
"Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do Conselho de Segurança Alimentar."	G1	2019
"Antes de construir, preciso desconstruir muita coisa no Brasil", diz Bolsonaro nos EUA.	O Globo	2019
"Bolsonaro volta a criticar IBGE e diz que desempregados são mais de 12 mi."	VEJA	2019
"Censo 2021: Congresso corta 90% da verba e IBGE diz que medida torna operação inviável."	BBC News Brasil	2021
Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: "Não existe da forma como é falado."	G1	2022
"Relatório da ONU mostra que Brasil voltou para o Mapa da Fome em 2021."	CNN Brasil	2022
"Lula assina decreto e Conselho Nacional de Segurança Alimentar volta a funcionar."	G1	2023

Fonte: Elaboração própria.

As narrativas, sejam visuais, textuais ou verbais, apresentam perspectivas diversas e apontam posicionamentos, e a partir de uma análise foucaultiana, é possível discutir como discurso, poder e saber se articulam. Por meio dos exemplos de publicações oficiais e acontecimentos em diferentes momentos da trajetória política brasileira no século XXI, manifesta-se de modo declarado ou subentendido, o que pode ser enunciado a partir do aparato teórico desenvolvido Foucault (1970, apud CASTRO, 2024), de formas de exercício do poder, que configuram uma história de práticas. Cada uma dessas narrativas expressa uma mesma condição de análise: o discurso. E é também por ele que se diferenciam.

Esta linha temporal traçada na trajetória das políticas públicas alimentares no Brasil, permite verificar um conjunto de processos que foram iniciados, mantidos e aprimorados, mas que também, ao alterarem-se os sujeitos responsáveis por suas deliberações, foram descontinuados e substituídos. As produções interdisciplinares são capazes de oferecer ferramentas para que o campo da economia amplie a sua capacidade de abordar temas elementares, como a fome, não se limitando a modelagens subjetivas e abstratas, que podem acabar ocultando problemas de ordem psicossocial, indissociáveis ao desenvolvimento humano e crescimento econômico sustentável.

O objetivo desse trabalho é propor uma abordagem plural que possa incorporar os conhecimentos do direito, da história, filosofia, sociologia, geografia, e ciência política, e tornar a discussão sobre índices que refletem o comportamento humano como ela deve ser: complexa e multifacetada. Resistindo assim, ao reducionismo de abordagens *mainstream* que pretendem

projetar a economia como uma ciência exata e fadada a uma suposta neutralidade. Parte-se do pressuposto de que o atendimento e a manutenção de garantias fundamentais estão condicionados a discursos e contextos históricos, sobretudo durante a construção do Estado Liberal e seus posteriores desdobramentos no neoliberalismo.

Na primeira seção, com base em revisão bibliográfica e análise documental, será apresentada a concepção histórica dos Direitos Humanos, desde as Revoluções Liberais até a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, além do surgimento dos direitos sociais, entre eles o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), contextualizado a partir da construção dos marcos legais e das políticas de segurança alimentar no Brasil. Após essa contextualização, será promovido um debate teórico que articula o campo das Políticas Públicas com a crítica ao ideal de imparcialidade.

Na segunda seção, realiza-se uma análise descritiva e qualitativa de fontes primárias. Os dados foram coletados para o período determinado neste estudo, que compreende os anos de 2004 a 2023, a partir do Índice de Segurança Alimentar publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em levantamento suplementar das respectivas Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 (PNAD 2004), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009 (PNAD 2004/2009), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013 (PNAD 2013), Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF 2017-2018) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023 (PNADC 2023), as quais utilizam como referencial metodológico a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Esta escala possibilita classificar os domicílios segundo quatro categorias de condição de segurança alimentar:

Quadro 2 – Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

A PNAD é um sistema de pesquisas por amostra de domicílios que tem por objetivo desde 1967, o levantamento de aspectos socioeconômicos da população: educação, trabalho, rendimento, habitação, migração, fecundidade, entre demais aspectos inseridos ao longo do tempo de acordo com as necessidades de informação para o país.

No ano de 2006 é a primeira vez que divulgam em parceria ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), um relatório de Segurança Alimentar no âmbito nacional. Foram consideradas 399.354 pessoas e 139.157 unidades domiciliares por todo país. O Instituto utilizou como motivação para a utilização da metodologia EBIA, o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (PL nº 6.047/2005) que define a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como:

> A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

O conceito amplo e multidimensional de SAN coloca em pauta a classificação de pessoas ou domicílios quanto ao atendimento desse direito, e permite a mensuração da magnitude da Insegurança Alimentar (IA). Diante dessa complexidade, tanto no Brasil quanto em outros países, os rendimentos domiciliares e outros índices indiretos revelam-se insuficientes para identificar a população sob risco de IA. Para tanto, vale a pena resgatar brevemente a história da construção da metodologia EBIA.

Foi desenvolvido por pesquisadores da Universidade de Cornell no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture – USDA) na década de 1980, uma escala de medida direta da IA. Foram utilizados métodos qualitativos para avaliar a IA e a fome entre mulheres em situação de pobreza. Este estudo qualitativo proporcionou posteriormente um estudo de medida quantitativa, abordando preocupações sobre a insuficiência de alimentos, a quantidade de calorias disponíveis e a qualidade da dieta. Nos anos 1990, a partir da escala de *Cornell e a do Community Childhood Hunger Identification Project - CCHIP*, pesquisadores do USDA desenvolveram uma escala válida de aplicação em âmbito nacional. Esse instrumento possibilita analisar diferentes percepções de classificação da IA: a dimensão psicológica quando existe a preocupação que não haja condição financeira para aquisição do alimento; a dimensão que se refere ao comprometimento da qualidade da dieta

sem restrição quantitativa; e por fim, a situação mais extrema em que a insegurança é quantitativa e a família passa por restrição alimentar.

Ainda nos anos 1990, no âmbito internacional, foram utilizados métodos e instrumentos para avaliar a Segurança Alimentar (SA), os quais revelaram diferentes graus de prevalência de IA entre as populações estudadas. As escalas aplicadas nestes estudos possuíam variados números de perguntas, e diferiam entre si por serem adaptadas às realidades locais de cada país. Como resultado desse processo de adaptação, foi elaborada a EBIA.

Foi conduzido entre os anos de 2003 e 2004, o estudo de validação da EBIA utilizando de etapas quantitativas e qualitativas de investigação, a partir de sugestões de modificações na escala original (USDA) e orientação para os contextos socioculturais das regiões escolhidas: Campinas em São Paulo, Manaus no Amazonas, João Pessoa na Paraíba, Brasília no Distrito Federal e Cuiabá no Mato Grosso. O processo resultou em uma pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo com 15 perguntas, de linguagem, conceitos e estrutura considerados de fácil compreensão para a população brasileira tanto de área urbana quanto de área rural.

Após a validação da EBIA, através de estudos populacionais realizados em Campinas (SP) e Brasília, abrangendo famílias de diferentes perfis econômicos, foi possível observar que a IA esteve fortemente associada ao rendimento familiar, à escolaridade do responsável, à idade, à cor, composição familiar, condições ambientais da moradia e consumo de alimentos, ou seja, reforçando o caráter multifatorial e indissociável da questão. Dessa forma, a escala teve sua validade confirmada em cinco regiões do Brasil antes de ser incorporada à PNAD 2004.

Pela segunda vez no ano de 2010, a EBIA foi utilizada para apurar as prevalências de SA e IA em pesquisa nacional realizada pelo IBGE, por meio do levantamento suplementar da PNAD 2004/2009. Foram consideradas 399.387 pessoas e 153.837 unidades domiciliares por todo país. A discussão sobre os fundamentos legais que reconhecem a SAN como um direito, e como um fator determinante para utilização da escala EBIA mantém, de forma ainda mais consolidada nesta pesquisa, a metodologia já estabelecida na PNAD 2004.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), juntamente com a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), foram regulamentadas através do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, acompanhado da inclusão da alimentação aos direitos sociais previstos na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. A LOSAN define a alimentação adequada como direito humano, atribuindo ao poder público a responsabilidade pela informação, monitoramento e avaliação de sua efetivação. A lei determina que o conceito de SAN deve abranger, “além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e

da nutrição, qualidades sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis - a produção de conhecimento e o acesso à informação" (BRASIL, 2006, art. 4º, inciso V).

Formalmente, a regulamentação da LOSAN institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que tem por objetivo formular e implementar políticas e planos de SAN, promovendo a articulação entre o governo e a sociedade civil para a garantia do DHAA. Nesse contexto, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instituído originalmente em 1993, extinto em 1995 e posteriormente recriado em 2003. Com o decreto da LOSAN, o CONSEA passou a integrar oficialmente o SISAN, consolidando-se como uma das principais instâncias de caráter consultivo, que atua no assessoramento direto à Presidência da República na formulação, monitoramento e avaliação das políticas de SAN (BRASIL, 2014).

Sob essa circunstância regulatória, o conjunto de medidas e diretrizes estabelecidas para a mensuração e monitoramento da efetivação do DHAA, deve se basear em um sistema metodológico capaz de aferir a progressividade no atendimento desse direito. A EBIA, base metodológica da pesquisa suplementar sobre SA realizada pelo IBGE, cumpre esse requisito. A escala psicométrica permite mensurar a percepção dos moradores quanto ao acesso aos alimentos e fornece recursos para a identificação dos grupos populacionais mais vulneráveis, possibilitando a construção de uma abordagem que aponte as desigualdades associadas, e oferece informações estratégicas e relevantes para a articulação e gestão de políticas públicas.

Em 2010, ocorreu a Oficina Técnica para Análise da EBIA, que reuniu representantes do IBGE, MDS, universidades federais, dentre outros órgãos, que discutiram e atualizaram os algoritmos da escala, visando adequá-la a realidade nutricional brasileira. Com as modificações, a EBIA passou a contar com 14 perguntas, já aplicadas nos dados da PNAD 2009, que utilizou os novos algoritmos aprovados pela Oficina Técnica.

Quadro 3 – Perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Numeração	Pergunta
1	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio **tiveram a 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 poucos tipos de 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 alguma 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 achou 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, **comeu menos do que deveria** 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?

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

A denúncia da fome como um problema político e social, que se manifesta de diversas formas, já vinha sendo feita pelo intelectual Josué de Castro, que na década de 1930, realizou um inquérito sobre as condições de vida nos bairros operários do Recife, identificando um consumo médio de calorias muito abaixo do recomendado na época. Ele desloca o problema da alimentação da dimensão fisiológica para a social e econômica, enfatizando a desigualdade social (LEME, 2021). Posteriormente, com a publicação de *Geografia da Fome*, em 1946, e de *Geopolítica da Fome*, em 1961, consolidou-se como uma referência fundamental para o estudo da questão alimentar no Brasil.

Segundo a concepção de "matizes da fome" (CASTRO, 1961), a fome no mundo se expressa desde a "fome total, da completa inanição [...] até os tipos mais discretos das fomes ocultas ou específicas, atuando sorrateiramente, quase sem sinais aparentes". Castro classifica os diferentes tipos de fome, como ausência completa de alimentos, das carências qualitativas e quantitativas que afetam populações inteiras, referenciando-se aos campos de concentração europeus na primeira metade do século XX. Entretanto, destaca que existem outras formas

menos evidentes, mas com expressão social muito mais significativa: as chamadas fomes ocultas, nas quais se faz necessária a diversificação de nutrientes para uma alimentação variada e completa (FONTANA; NOAL; PITANO, 2012).

O autor vai além ao compreender e teorizar que a fome é a expressão biológica de um fenômeno social. Em uma entrevista concedida a Araújo Dantas, em 1965, afirmou (DANTAS, 1984, p.115, apud FONTANA; NOAL; PITANO, 2012):

> [...] antes só se empregava a palavra "fome" para designar os casos extremos observados em algumas regiões. Ora, a fome, na acepção rigorosamente científica do termo, não compreende apenas a inanição, mas sim todas as modalidades de deficiência alimentar, formas visíveis e formas ocultas, estas reveladas pelos exames laboratoriais ou pelos coeficientes de mortalidade de numerosas doenças, que não passam afinal de disfarces da fome. A fome é para mim a expressão biológica de males sociológicos, estando em íntima relação com as distorções econômicas.

De acordo com Fontana, Noal e Pitano (2012), os conceitos de fome epidêmica e endêmica compõem o arcabouço teórico construído por Castro para a compreensão de que a fome epidêmica é de natureza conjuntural, afetando temporariamente grandes massas de pessoas, levando à privação absoluta de alimentos. Enquanto a fome endêmica, também denominada fome oculta, caracteriza-se por ser parcial e específica, resultando da ausência contínua de certos nutrientes na dieta, de modo que, embora a pessoa se alimente todos os dias, não tem suas necessidades plenamente atendidas, levando a um adoecimento lento e silencioso.

Sequenciando o levantamento de dados, no ano de 2013, seguindo as duas edições anteriores, o IBGE utilizou da EBIA para estimar as prevalências de SA e IA em pesquisa nacional através de levantamento suplementar da PNAD 2013. Foram consideradas 362.555 pessoas e 148.697 unidades domiciliares por todo país.

Para o quarto levantamento suplementar sobre a análise da SA no Brasil, o IBGE utilizou a EBIA em pesquisa nacional, por meio da POF 2017-2018. A POF tem como objetivo disponibilizar informações sobre os orçamentos domésticos, possibilitando a visualização das estruturas de consumo e gastos, das condições de vida da população, assim como a percepção subjetiva da qualidade de vida. Assim como nas PNADs anteriormente mencionadas, permite a identificação dos grupos mais suscetíveis à prevalência de IA, em função da investigação de diversas variáveis determinantes. A POF 2017-2018 é a sexta pesquisa realizada pelo IBGE sobre orçamentos familiares. Segundo o instituto, a transferência da medida direta e domiciliar

de acesso aos alimentos da PNAD para a POF possibilita ampliar a compreensão dos fenômenos de IA e SA, relacionados tanto à oferta de alimentos no domicílio, entendida como representação do consumo familiar, quanto ao padrão geral de gastos e despesas com alimentação.

Para o último período selecionado, foi divulgado em 2023 pelo IBGE a quinta série de resultados sobre o tema da SA no Brasil através da PNADC 2023. A principal característica metodológica que a difere das demais PNADs apresentadas nesta seção é o fato de fornecer indicadores trimestrais sobre o mercado de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares, coletados em trimestres específicos ou acumulados ao longo do ano.

A PNADC 2023 reúne também os resultados anteriores obtidos na PNAD 2004, PNAD 2009, PNAD 2013 e POF 2017-2018. Utilizar os cinco relatórios que seguem a mesma escala permite comparar os indicadores ao longo do tempo e traçar um panorama histórico nacional sobre a SA. As comparações não foram feitas com valores absolutos, mas sim com valores relativos, sempre considerando a particularidade metodológica de cada pesquisa.

Tomando como ponto de partida as práticas discursivas e a crítica ao ideal da imparcialidade, compreende-se a interseccionalidade indissociável entre os conceitos de DHAA, SAN, análise de dados e formulação de políticas. Portanto, foram definidos para os resultados deste trabalho seis recortes: regional, de gênero, racial, número de moradores, faixa etária e rendimento per capita. As pesquisas consultadas apresentam demais variáveis relevantes, mas serão desconsideradas nesta análise devido às limitações metodológicas, para não comprometer a delimitação do tema e interpretação dos resultados. Ademais, a análise dos dados priorizou uma leitura histórica, evitando interpretações distorcidas pela excepcionalidade da pandemia do COVID-19.

No andamento da análise dos dados, observaram-se alguns desequilíbrios na elaboração dos relatórios. Em determinados momentos, os dados apresentaram apenas a distribuição das características dentro da população em situação IA ou SA, respondendo por exemplo a pergunta: “Qual é o perfil dos domicílios que enfrentam IA ou SA?”, mas sem permitir a identificação da prevalência da IA ou SA em cada grupo analisado, ou por vezes essas informações se complementam. Observaram-se também limitações na comparação entre os recortes apresentados nos diferentes documentos, uma vez que alguns relatórios oferecem maior nível de detalhamento, enquanto outros disponibilizam informações de forma mais sintética.

Caso haja algum equívoco na interpretação desses aspectos, ele é de inteira responsabilidade da autora deste trabalho.

Na terceira seção, com base em revisão bibliográfica, análise documental e de fontes secundárias, traça-se um panorama geral das políticas públicas no contexto brasileiro, considerando os efeitos da financeirização a partir dos anos 2000. Em seguida, será analisado especificamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), indicando o seu sucesso, suas limitações e desafios diante de um quadro socioeconômico instável.

Na quarta seção, será desenvolvida uma discussão teórica a partir dos conceitos desenvolvidos por Michel Foucault e Achille Mbembe. A análise aborda as noções de dispositivos, práticas de governamentalidade, utilitarismo, biopoder, necropolítica, e tecnologias de poder como o racismo. O objetivo é provocar uma reflexão sobre as formas de gestão da vida e da morte, deixando em aberto um espaço de problematização sobre como esses conceitos podem ser estendidos para a análise das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil.

1. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) ENQUANTO RESPONSABILIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 A concepção histórica dos Direitos Humanos

De acordo com a análise desenvolvida por Jerónimo (2019), dentre os diversos estudos e narrativas sobre a origem dos direitos humanos, aponta-se que, a partir do século XV, nasce como produto da Europa Moderna um novo modelo de organização social, caracterizado pela expansão do capitalismo mercantilista e pelo fortalecimento de Estados burocráticos centralizadores de poder, em contraste com a estrutura anterior, de caráter feudal e monopolista. Nesse contexto, baseado na liberdade de mercado, consolida-se o respaldo ao direito individual e à propriedade privada. Segundo Micheline Ishay (apud JERÓNIMO, 2019):

> as perseguições e as guerras religiosas, a expansão ultramarina e a emergência da burguesia como poderoso agente de transformação social contribuíram para o que veio a ser a matriz liberal original dos direitos humanos – individualista, libertária, combativa, assente nos direitos fundamentais à vida e à integridade física, à liberdade de religião e de opinião e à propriedade privada.

Jerónimo (2019) descreve que, a ideia de direitos humanos foi desenvolvida nos séculos XVII e XVIII, diante das circunstâncias políticas da época, sendo incorporada em pouco tempo pelas Revoluções Liberais, que se deflagaram como forma de resistência à opressão e de denúncia aos abusos cometidos por parte da classe política. Os Estados passaram a adotar suas respectivas declarações, estabelecendo fundamentos para direitos incontestáveis, como direito à vida, à liberdade e à busca por felicidade. Incluiu-se a ideia de que para a proteção desses princípios, as pessoas deveriam criar governos baseados no consentimento dos governados, os quais possuem o direito de modificar ou abolir esses governos caso seus direitos estejam em risco. Esse movimento é exemplificado pela Declaração de Direitos da Inglaterra, de 1689, elaborada pelo Parlamento após a Revolução Gloriosa, que limitou o poder real e consolidou garantias civis fundamentais.

A Declaração de Direitos da Virgínia foi considerada a mais notória. Adotada em 12 de junho de 1776, destacou-se não apenas por incluir os direitos à vida e à liberdade, mas também garantias à propriedade e à segurança. Estabeleceu que o poder reside no povo, submetendo os magistrados à vontade popular, e orientou os governos à promoção do bem comum, garantindo aos cidadãos o direito de resistir a governos opressores. Consagrou a separação de poderes, o direito de eleger representantes, garantias no processo penal, a liberdade de imprensa e, como

um dos direitos mais valorizados, a liberdade religiosa. Essa declaração exerceu sua influência sobre aquela que viria a ser considerada a declaração de direitos moderna: a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional constituinte em Versalhes, em 26 de agosto de 1789 e ratificada em 3 de novembro do mesmo ano (JERÓNIMO, 2019).

A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão reafirmou os direitos naturais – liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão – como universais e inalienáveis. Ela consolidou garantias contra a ação policial e processual penal, e fortaleceu liberdades como a de expressão e imprensa. A declaração aponta o individualismo, atribuindo uma relevância muito maior aos direitos individuais em comparação ao que se pode denominar de "bem comum". Por fim, o documento apresentou um modelo teórico de liberdade fundamentado nos princípios estruturantes do moderno Estado de Direito: legalidade, soberania nacional e separação de poderes (JERÓNIMO, 2019).

Posteriormente às Revoluções Liberais e com o movimento de expansão do constitucionalismo durante o século XIX, segundo Jerónimo (2019), observa-se a incorporação dos direitos declarados nas Constituições dos Estados de Direito. A Declaração Francesa serviu de base aos "Artigos da Constituição", inseridos na primeira Constituição Francesa de 1791. O mesmo ocorreu com a Constituição dos Estados Unidos da América, promulgada no mesmo ano, que consagrou uma série de direitos clássicos relacionados à liberdade, segurança e garantias processuais. Em seguida, os catálogos de direitos contidos nas Constituições americana e francesa foram reproduzidos em textos constitucionais por toda a Europa nas décadas seguintes.

A constitucionalização dos direitos humanos conferiu-lhes uma maior força normativa. Entretanto, sob pressões várias, o leque de direitos e os titulares dos direitos conheceram um alargamento progressivo para além dos clássicos direitos civis e políticos e dos homens brancos terratenentes (JERÓNIMO, 2019). No século XIX, o descontentamento da classe proletária impulsionou uma nova concepção de direitos humanos: os direitos sociais, que incluem o acesso ao trabalho, a um salário justo, à liberdade sindical, saúde, habitação e educação. Essas garantias foram incorporadas às constituições nas primeiras décadas do século XX, representando uma mudança histórica no conceito de direitos humanos, "que passaram a ser, não apenas direitos contra o Estado, mas também direitos através do Estado, ou seja, direitos cuja efetivação passava a estar dependente da atuação estadual" (JERÓNIMO, 2019).

Jerónimo (2019) destaca que o discurso universalista do liberalismo coloca em pauta sua incoerência, evidenciada pela exclusão de grupos como mulheres, população negra e povos

colonizados, surgindo um movimento de contestação à chamada “agenda liberal dos direitos humanos”, do qual fizeram parte o abolicionismo e o sufragismo. Esse movimento proporcionou mudanças significativas no processo de universalização dos direitos desde o século XIX, embora ainda esteja em andamento, enfrentando antigos e novos fatores de exclusão, inclusive nas sociedades europeias e norte-americanas, que por muito tempo se autoproclamaram berço dos direitos humanos.

A produção de Hunt (2007) oferece uma base fundamental para a compreensão histórica dos direitos humanos ao examinar que, tanto nos Estados Unidos quanto na França, as declarações se referiam a termos como “homens”, “cidadãos”, “povo” e “sociedade”, sem considerar as diferenças nas posições políticas dos sujeitos. As mulheres, as crianças, os estrangeiros e aqueles que não pagavam tributos deviam ser somente cidadãos “passivos”. Antes mesmo da Declaração Francesa ser concebida, já se difundia a argumentação de que, “apenas aqueles que contribuíssem para a ordem pública” poderiam ser vistos como os “verdadeiros acionistas da grande empresa social”. Apenas estes seriam considerados cidadãos “ativos”.

Esses princípios já estavam sendo praticados há muito tempo no Estados Unidos pelas treze colônias, que negavam o direito ao voto às mulheres, aos negros, aos indígenas e aos sem propriedade. Esses grupos foram posteriormente alvos de discussões específicas, e ao longo do tempo, a maioria deles conquistou direitos políticos iguais. Mas apesar dessa extensão dos direitos políticos a grupos antes não emancipados, a linha foi traçada nas mulheres: elas nunca ganharam direitos políticos iguais durante a Revolução (HUNT, 2007). Embora os deputados pudessem concordar, quando pressionados, que a declaração de direitos se aplicava a “todos os homens, sem distinção de cor”, apenas uma minoria se dispunha a dizer que ela se aplicava também às mulheres. De acordo com Hunt (2007), “os direitos das mulheres estavam claramente mais abaixo na escala de “conceptibilidade” do que os de outros grupos.”

A autora descreve que, ao se tornar intimamente vinculado com a etnicidade, o nacionalismo passou a alimentar uma ênfase crescente em explicações biológicas para a diferença entre os grupos. Os argumentos para os direitos do homem haviam se apoiado na pressuposição da igualdade da natureza humana em todas as culturas e classes, e após a Revolução Francesa, tornou-se cada vez mais difícil justificar as desigualdades com base apenas na tradição, nos costumes ou na história. As diferenças precisavam de um fundamento mais sólido, se os homens quisessem manter a sua superioridade em relação às mulheres, os brancos em relação aos negros ou os cristãos em relação aos judeus (HUNT, 2007). Ou seja, se os direitos não poderiam ser universais, iguais e naturais, era necessário explicar o motivo.

Como consequência, o século XIX presenciou uma explosão de explicações biológicas para as diferenças. De maneira irônica, a própria concepção de direitos humanos abriu espaço para o surgimento de formas mais intensas de sexismo, racismo e antissemitismo.

Até esse momento, os direitos humanos não foram pensados historicamente para abranger toda a humanidade. De acordo com Jerónimo (2019), durante o século XIX, e até meados do século XX, esses direitos eram competência exclusiva dos Estados, com aplicação restrita ao seu território e sem espaço para interferências externas. Mesmo com algumas iniciativas internacionais e criação de organizações, manteve-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos era uma questão interna dos Estados. A Segunda Guerra Mundial e a barbárie nazista marcaram uma ruptura. Verificou-se que a proteção dos direitos humanos não poderia ficar sob o controle exclusivo dos Estados, sendo necessária a participação da comunidade internacional como guardiã do respeito à dignidade humana (JERÓNIMO, 2019).

A chamada "internacionalização dos direitos humanos" foi formalizada com a Carta das Nações Unidas em 1945, a qual embora mencionasse os direitos humanos em seu texto, foi considerada como tendo lacunas e reduzida utilidade prática. Em 1946, na sua primeira sessão, a Assembleia Geral, delegou à Comissão dos Direitos do Homem, que em 1947, confiou a um Comitê de Redação com representantes de diversos países, a preparação de um projeto de carta internacional de direitos humanos. Após debates sobre formato e forma jurídica, nas palavras de Jerónimo (2019), "mera declaração e/ou tratado vinculativo", em 1948 foi apresentada apenas a Declaração, sendo aprovada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro daquele ano, data que até hoje se celebra o Dia Internacional dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi proclamada sob a noção do "ideal comum a ser alcançado por todos os povos e nações" de liberdade, justiça e paz, do reconhecimento da dignidade a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis, constatando a inspiração na Declaração Francesa de 1789. Mas não se limitou a somente reproduzir esse referencial e estendê-lo ao âmbito universal (JERÓNIMO, 2019):

> A Declaração de 1948 alargou o leque das liberdades tradicionais e somou aos direitos civis e políticos a nova categoria de direitos económicos, sociais e culturais, tratando as duas categorias de direitos humanos como equivalentes e indissociáveis entre si. A matriz contemporânea dos direitos humanos ficou deste modo fixada, tendo como princípio fundador a dignidade da pessoa humana e como tradução normativa um catálogo de direitos que combina "direitos de liberdade" e "direitos de igualdade".

Hunt (2007) destaca que a Declaração Universal não reafirmava simplesmente as noções de direitos individuais do século XVIII, como a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, o direito à participação no governo, a proteção à propriedade privada e o repúdio à tortura e punições cruéis. O documento também proibia a escravidão, estabelecia o sufrágio universal e igualitário por meio da votação secreta, requeria a liberdade de ir e vir, o direito a uma nacionalidade, à segurança social, ao trabalho com remuneração igual para trabalho de mesma equivalência, ao descanso e ao lazer, assim como o direito à educação, gratuita nos níveis elementares. Ainda segundo Hunt (2007), apesar de suas deficiências, a declaração produziu efeitos não muito diferentes daqueles provocados por suas precursoras do século XVIII. Por mais de meio século, ela tem estabelecido o padrão para a discussão e ação internacionais sobre os direitos humanos.

1.2 O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

Entre os direitos sociais previstos na DUDH, o direito à alimentação, assim como a proteção social à maternidade e à infância, está contemplado em seu 25º artigo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948):

> 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Aguiar e Padrão (2022) pontuam que os direitos humanos não estão plenamente materializados e nem garantidos de forma universal e igualitária, especialmente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em países periféricos, mesmo com o arcabouço legal, jurídico e os acordos internacionais construídos para viabilizar sua efetivação. Ressaltam que o acesso contínuo a alimentos é uma condição fundamental para a manutenção da vida de todas as pessoas. Nesse sentido, “estar livre da fome e se alimentar regularmente com alimentos de qualidade são pressupostos para a materialização de outros direitos, portanto, indivisíveis e que afiançam a cidadania dos indivíduos” (ONU, 1966, apud AGUIAR; PADRÃO, 2022).

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada”, de acordo com Aguiar e Padrão (2022), teve sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) em dezembro de 1966. A inclusão do DHAA ao PIDESC especificado no artigo 11, foi resultado de uma década de debates, refletindo os impasses existentes em torno de sua efetivação. A demora na finalização do documento deveu-se à disputa de significados atribuídos ao DHAA por diferentes atores envolvidos nas discussões. O pacto só passou a vigorar no cenário internacional em janeiro de 1976, sendo posteriormente ratificado pelo Brasil quase trinta anos depois, por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 (AGUIAR; PADRÃO, 2022).

Com o intuito de esclarecer o conteúdo do artigo 11 do PIDESC, a ONU publicou, em 1999, o Comentário Geral nº 12, no qual detalha o significado do direito à alimentação adequada. O documento buscou reduzir controvérsias ao afirmar que esse direito é efetivado quando todas as pessoas, independentemente de gênero ou idade, individualmente ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, de forma contínua, a uma alimentação adequada ou aos meios para obtê-la (ONU, 1999, apud AGUIAR; PADRÃO, 2022). No entanto, os autores argumentam que o Comentário Geral nº12 apresenta uma delimitação conceitual e uma definição estática do DHAA, que não contempla o movimento dialético e não considera os contextos históricos. Os autores defendem que um conceito que refletisse esse movimento dinâmico seria mais coerente com a história dos direitos humanos, marcada por processos revolucionários.

Ainda nessa perspectiva, o DHAA vai além de garantir energia mínima ou equilíbrio nutricional; a alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã. Para tanto, é necessário compreender a dimensão do termo “adequada”, que envolve diversos aspectos, incluindo elementos como justiça social e econômica. A forma como cada um desses fatores é atendida deve ser condicionada à realidade específica de cada grupo ou povo, a fim de atender às necessidades e características em comum para a garantia desse direito (BRASIL, 2014, p. 28).

Considerando a problemática apresentada, a possibilidade de exigir os direitos humanos é fundamental para promover sociedades mais justas e igualitárias, uma vez que a democracia depende do respeito a esses direitos (PIOVESAN, 2011, apud BRASIL, 2017). A base para a exigibilidade dos direitos humanos está nas Declarações e Tratados Internacionais ratificados pelos Estados. No Brasil, essa exigibilidade também está respaldada por dispositivos da Constituição Federal, leis e regras administrativas. O país conta com uma sólida base legal para

garantir o DHAA, além de ter aderido a diversos tratados e compromissos internacionais (BRASIL, 2017). O Quadro a seguir resume o marco legal nacional relacionado a essa exigibilidade.

Quadro 4: Base jurídica para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada (adaptado).

Norma Legal ou Doc. Político	Texto Principal	Base Jurídica	Exigibilidade
Constituição Federal (CF)	Art. 6º — direitos sociais incluem alimentação, saúde, educação, moradia, etc.	Lei nacional suprema; reconhece alimentação como direito social.	Sim — dignidade humana e prevalência dos direitos humanos garantem a exigibilidade.
Lei nº 1.346/2006 (LOSAN)	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para garantir o DHAA.	Estabelece dever do Estado em assegurar mecanismos de exigibilidade do DHAA.	Sim — dever do poder público respeitar, proteger, promover e fiscalizar o DHAA.
Decreto nº 7.272/2010	Regulamenta a LOSAN.	Determina a criação de mecanismos de exigibilidade para o DHAA nas ações públicas.	Sim — prevê articulação de programas e ações respeitando diversidade e equidade.
Lei nº 12.986/2014	Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).	O CNDH promove e defende os direitos humanos, inclusive o DHAA.	Sim — CNDH tem competências para prevenir, punir e reparar violações dos direitos.
Resolução nº 11, 3/12/2015 do CNDH	Oficializa a Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada (CPDHAA) no CNDH.	Comissão oficial para apurar violações do DHAA e recomendar medidas reparadoras.	Sim — CPDHAA tem mandato oficial para apurar violações ao DHAA e recomendar as medidas necessárias à reparação.
Plano Nacional de SAN 2012-2015	Planeja ações e políticas para garantir a efetividade do DHAA.	Cria mecanismos administrativos para exigibilidade no âmbito das políticas públicas.	Sim — prevê metas para criar mecanismos de exigibilidade articulados com o CONSEA.

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada: ampliando a democracia no SISAN. Brasília, DF: MDSA; CAISAN, 2017. 72 p. ISBN 978-85-5593-009-6.

1.3 Políticas Públicas e o ideal da imparcialidade

Para compreender como o Estado concebe e executa ações voltadas ao atendimento dos direitos fundamentais, é necessário reconhecer a complexidade que envolve a formulação e implementação das políticas públicas. De acordo com Souza (2006), nos Estados Unidos, as políticas públicas surgiram como uma subárea da ciência política e ganharam força a partir da valorização da tecnocracia durante a Guerra Fria. Diferente do modelo europeu, que focava na análise das instituições estatais, o modelo norte-americano focou diretamente nas ações dos governos. Nesse contexto, a criação da *RAND Corporation*, um dos primeiros *think tanks*, em 1948, representou um marco importante ao utilizar métodos científicos para orientar decisões públicas, com influência da teoria dos jogos. Esse processo consolidou as políticas públicas

como um campo que permite compreender como e por que os governos escolhem determinadas políticas.

A autora destaca que a definição mais conhecida de política pública é a de *Laswell*, segundo a qual decisões e análises sobre o tema implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz. Embora existam outras definições sob diferentes perspectivas, todas contribuem para entender os governos como espaço central onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem. Essas definições costumam adotar uma visão holística, isto é, consideram que o todo é mais importante que a soma das partes, e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses são relevantes, mesmo que existam diferenças quanto a importância relativa desses fatores (SOUZA, 2006).

Corroborando o objetivo desta discussão, Souza (2006) explica que a política pública, em particular a política social, constitui um campo multidisciplinar, no qual a construção teórica geral passa pela síntese de teorias da sociologia, ciência política e economia. Especialistas de diferentes áreas - como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas -, compartilham um interesse comum nessa área e vêm contribuindo para seu desenvolvimento teórico e prático. Ao considerar o caráter holístico da política pública, duas implicações podem ser destacadas: (1) como mencionado anteriormente, trata-se de uma área multidisciplinar que, embora possua suas próprias modelagens, teorias e métodos, e seja formalmente um ramo da ciência política, também constitui objeto de análise de outras áreas do conhecimento, como a econometria, que já exerce grande influência na avaliação das políticas, área na qual o uso de técnicas quantitativas tem se tornado cada vez mais presente; (2) sua natureza abrangente não compromete a coerência teórica e metodológica, mas sim contempla a existência de múltiplos "olhares". Após sua formulação, as políticas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, sendo posteriormente implementadas, monitoradas e avaliadas (SOUZA, 2006).

A compreensão da política pública como campo de disputas e escolhas, abre espaço para reflexões mais amplas sobre os fundamentos normativos que orientam a formulação e a garantia de direitos, como o DHAA. Os referenciais teóricos de Fraser (2002) e Young (2012) contribuem para uma análise crítica sobre a justiça social e o papel do Estado.

Fraser (2002) discute que no contexto da globalização, muitos partidos e movimentos políticos passaram a priorizar o reconhecimento de identidades em detrimento da distribuição econômica. Essa mudança, associada à chamada "terceira via", contribuiu para o enfraquecimento de pautas redistributivas, que embora não tenham desaparecido, perderam

força no debate público. Para a autora, essa inversão de prioridades é ambivalente: por um lado, representa um avanço no enfrentamento das desigualdades simbólicas e culturais; por outro, pode aprofundar ainda mais as desigualdades materiais se não for acompanhada por políticas de redistribuição. A solução segundo Fraser (2002), está na construção de uma justiça social que seja bidimensional, ou seja, que concilie o reconhecimento das diferenças com a redistribuição econômica.

Young (2012), por sua vez, ao discutir a teoria moral tradicional, questiona o denominado ideal de imparcialidade. A autora argumenta que esse ideal gera uma redução das diferenças à unidade, mascara as formas pelas quais as perspectivas particulares de grupos dominantes reivindicam a universalidade e colabora para justificar estruturas hierárquicas de decisão. O tradicional domínio público da cidadania universal tem operado para excluir pessoas e um público cívico no qual os cidadãos deixam para trás suas particularidades e diferenças.

A partir do conceito de lógica da identidade, observa-se que existe um equívoco em pensar as coisas em conjunto para reduzi-las à unidade. Essa lógica nega ou reprime a diferença; visa reduzir a pluralidade de sujeitos determinados, sua experiência corporal e perspectiva, à uma unidade, ao julgá-los em relação ao padrão invariável da razão universal (YOUNG, 2012). A ética moderna estabelece a imparcialidade como marca da razão moral. Essa concepção pressupõe que para escapar ao auto centrismo e alcançar a objetividade, o agente deve adotar um ponto de vista universal que é o mesmo para todos os agentes racionais. O teórico moral e agente racional chega ao ponto de vista moral quando é distanciado em relação a situação: a razão abstrai experiências e histórias singulares; ao se tornar desapaixonado, abstrai sentimentos, desejos e interesses que possa ter em relação a situação; e quando é guiado pelo raciocínio universal, abstrai de parcialidade da filiação e perspectiva social. Esse ideal, nega ou reprime a diferença negando a particularidade das situações; na sua exigência de suspensão de paixões, procura dominar ou eliminar a heterogeneidade na forma de sentimento; e de forma ainda mais significativa, reduz a pluralidade de sujeitos morais a uma subjetividade.

Nesse sentido, Young (2012) ressalta que “o ideal da imparcialidade expressa na verdade, uma impossibilidade, uma ficção. Ninguém consegue adotar um ponto de vista que seja completamente impessoal e desprovido de paixão, completamente separado de qualquer contexto e compromissos particulares. (...) Esse ideal é utópico.” A autora enfatiza que, “é impossível raciocinar sobre questões morais substantivas sem compreender sua substância, que pressupõe sempre algum contexto social e histórico.” Políticos e teóricos modernos proclamaram a imparcialidade e a generalidade do público, e ao mesmo tempo, consideraram de forma bastante consciente, que algumas pessoas, mulheres e não brancos, por exemplo,

devessem ser excluídas da participação desse público. O ideal do público cívico como expressão do interesse geral, do ponto de vista imparcial da razão, resulta, ele próprio em exclusão.

Ainda segundo Young (2012), está intrinsecamente associada a essa lógica a ideia de que mulheres devem ser excluídas do domínio público da cidadania, porque são as cuidadoras da afetividade, do desejo e do corpo. Como cuidadoras do domínio privado da necessidade, do desejo e da afetividade, as mulheres devem assegurar que os impulsos dos homens não os afastem da universalidade da razão. O mundo burguês instituiu assim, uma divisão moral do trabalho entre razão e sentimento, identificando a masculinidade com razão e a feminilidade com sentimento e desejo. Nesse cenário, a imparcialidade e a racionalidade do Estado dependem da contenção da necessidade e do desejo no domínio privado da família.

O cidadão universal também é branco e burguês. As mulheres não foram as únicas pessoas excluídas da participação no público cívico moderno; também são os judeus, a classe trabalhadora, entre outros. A razão normativa moderna e sua expressão política na ideia do público cívico, adquirem unidade e coerência por meio da expulsão e do confinamento de tudo o que poderia ameaçar a invadir a comunidade política com diferenciação: a especificidade dos corpos e do desejo das mulheres, as diferenças de raça e cultura, a variabilidade e a heterogeneidade nas necessidades, dos objetivos e dos desejos dos indivíduos, a ambiguidade e a inconstância do sentimento (YOUNG, 2012).

Em continuidade, a autora destaca que o compromisso com o ideal da imparcialidade cumpre algumas funções ideológicas: sustenta a ideia de que o Estado neutro, fornece alguma base para o paradigma distributivo de justiça; legitima a autoridade burocrática e processos decisórios hierárquicos, neutralizando a demanda por processos democráticos de decisão; e por fim, reforça a opressão apresentando o ponto de vista dos grupos privilegiados, como se correspondessem a uma posição universal. A ideia do estado neutro, acima dos interesses e dos conflitos da sociedade civil, é no entanto, um mito. Onde existem diferenças entre grupos sociais e alguns grupos são privilegiados, enquanto outros são oprimidos, essa propensão a universalizar o particular reforça a opressão. O ponto de vista dos privilegiados, sua experiência e seus padrões específicos, são interpretados como normais e neutros. Se a experiência de alguns grupos difere dessa experiência, essa diferença é interpretada como desvio e inferioridade.

O ideal da imparcialidade legitima as hierarquias no processo decisório e permite que o ponto de vista dos privilegiados apareça como universal. Para Young (2012), em vez de um contrato fictício, seria necessária a construção de estruturas de participação genuínas, nas quais pessoas reais, com suas diferenças geográficas, de gênero, étnicas e profissionais, possam

afirmar suas perspectivas sobre questões sociais dentro das instituições que incentivem a representação de suas distintas vozes, fomentando assim, uma reflexão sobre a democracia participativa.

2. ANÁLISE DE RESULTADOS

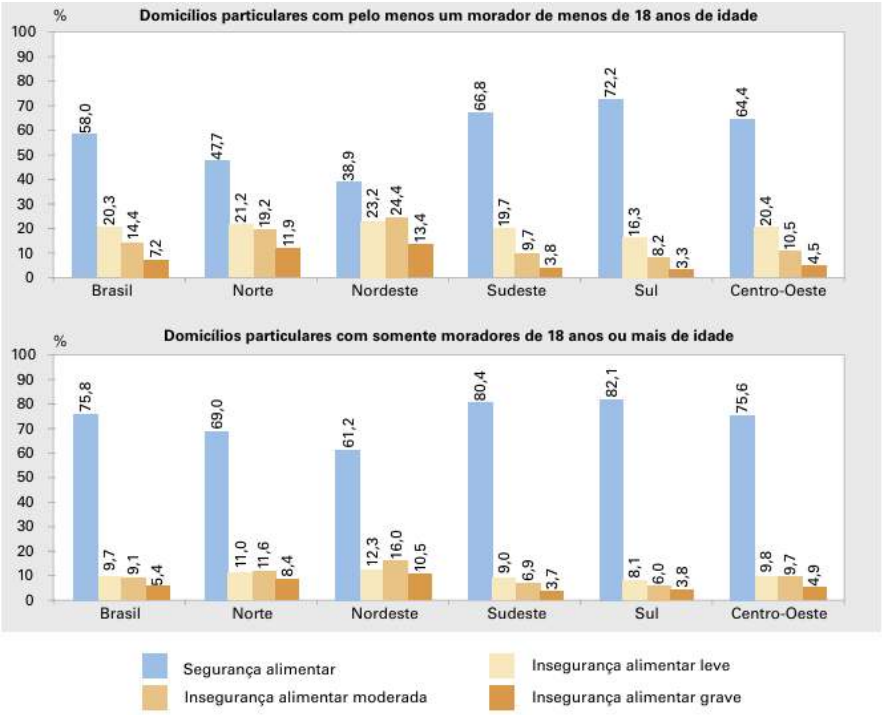
2.1 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2004: insegurança alimentar e identidade sob uma perspectiva interseccional

Inicialmente, os dados da PNAD 2004 demonstram que 65,2% dos cerca de 52 milhões de domicílios estimados pela pesquisa - equivalentes a 109 milhões de pessoas - estavam em situação de segurança alimentar (SA). Isso significa que seus moradores tiveram acesso, nos 90 dias prévios à data da entrevista, a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, sem sentir risco iminente de restrição a este acesso no futuro próximo.

A outra parcela dos domicílios, que representa 34,8% da estimativa - equivalente a 72 milhões de pessoas - encontrava-se em situações de insegurança alimentar (IA) leve, moderada ou grave. Para os índices de IA moderada e grave, os números foram de 12,3% e 6,5% respectivamente, totalizando 18,8% dos domicílios, o que equivale a 39,5 milhões de pessoas. Os casos classificados como IA grave referem-se àqueles em que a restrição alimentar atinge uma magnitude extrema: cerca de 14 milhões de pessoas relataram conviver com a fome, com frequência que pode ter sido "em quase todos os dias", "em alguns dias" ou "em um ou dois dias", nos 90 dias anteriores à data da entrevista.

Observa-se que a prevalência do índice de IA é maior em domicílios com pelo menos um morador menor de 18 anos, quando comparada à prevalência em domicílios compostos apenas por adultos. Esse comportamento foi observado em todas as regiões do Brasil, diferenciando-se apenas em amplitude. Conforme ilustrado no gráfico a seguir, a prevalência de SA em domicílios com pelo menos um morador menor de idade, é de 58%, enquanto a prevalência de algum nível de IA é de 41,9%. Já em domicílios compostos apenas por moradores com mais de 18 anos, a prevalência de SA sobe para 75,8%, resultando uma diferença de 17,8%, e a prevalência de IA cai para 24,2%, guardando uma diferença de 17,7%. As regiões Norte e Nordeste são as que mais chamam atenção por apresentarem a maior disparidade entre os dois tipos de domicílio.

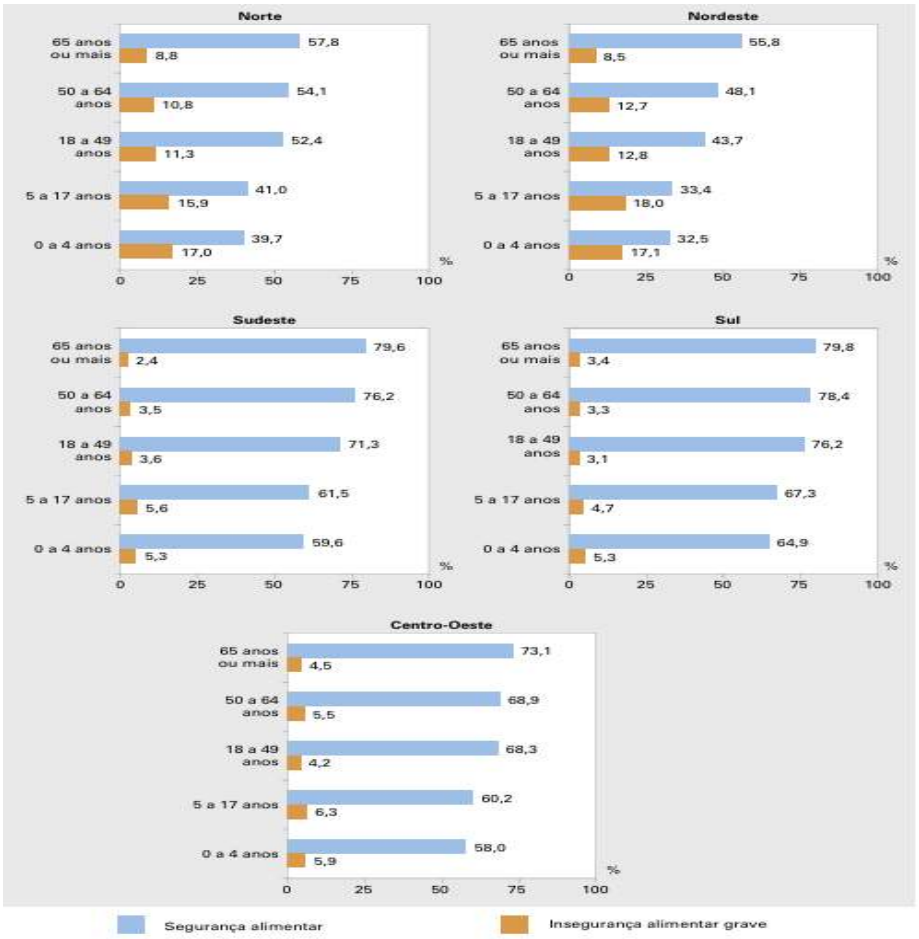
Gráfico 1: Prevalência de situação de segurança alimentar em domicílios particulares, com pelo menos um morador de menos de 18 anos de idade e com somente moradores de 18 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões – 2004



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2025.

Mais adiante, os gráficos segmentados por Grandes Regiões do Brasil permitem verificar o impacto dos grupos etários na prevalência de SA e IA grave nos domicílios. Reforçando o destaque já mencionado para as regiões Norte e Nordeste, observa-que, embora existam pequenas variações excepcionais no nível de IA grave das demais regiões – Sudeste, Sul e Centro-Oeste - o padrão geral de comportamento se mantém: para todas as regiões, à medida que aumenta a idade dos moradores, aumenta também a prevalência de SA, e quanto menor a idade, maior o nível de IA grave, mostrando uma relação inversa entre IA e faixa etária.

Gráfico 2: Percentual da população residente, em situação de segurança alimentar e de insegurança alimentar grave existente no domicílio, por Grandes Regiões, segundos os grupos de idade – 2004



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2025.

Além da distribuição etária, outro fator de impacto no nível de SA é o número de moradores em cada domicílio. No Brasil, domicílios com até três moradores apresentaram 71,8% de prevalência de SA, enquanto aqueles com sete ou mais moradores tiveram apenas 35,2%. A prevalência de IA moderada ou grave foi de 15,3% nos domicílios com até três moradores e de 42,6% nos domicílios com sete moradores ou mais - ou seja, 2,8 vezes maior. Essa diferença é mais acentuada considerando domicílios onde residia pelo menos uma pessoa menor de 18 anos, onde a prevalência de SA caiu de 64,6% (domicílio com até 3 moradores) para 34,5% (domicílio com 7 ou mais moradores), e a de IA moderada ou grave subiu de 16,3% para 43,1%. Já nos domicílios apenas com adultos, as diferenças foram menos expressivas.

Cabe agora observar o sexo da pessoa de referência[1] dos domicílios, a fim de identificar aspectos de gênero na questão da segurança alimentar. Verifica-se que a prevalência de IA moderada ou grave foi maior em domicílios cuja pessoa de referência era do sexo feminino.

([1]) Neste trabalho, mantém-se a classificação de sexo conforme a terminologia original utilizada pela PNAD e POF: masculino e feminino, conforme autodeclaração, sendo esta a referência oficial do IBGE.

Endossando o nosso recorte anteriormente discutido, essa diferença foi mais expressiva nos domicílios compostos por pelo menos um morador menor de 18 anos. Nesses casos, a prevalência de SA foi de 60,6% quando a pessoa de referência do domicílio era do sexo masculino, e de 49,0% quando era do sexo feminino. A prevalência de IA moderada ou grave foi de 19,6% para domicílios com referência masculina, e de 28,4% para os com referência feminina. Nos domicílios compostos apenas por adultos, a prevalência de SA foi de 77,6% para a pessoa de referência masculina, e 72,0% de SA para os com pessoa de referência feminina. A IA moderada ou grave foi de 13,2% e 17,3%, respectivamente. Ou seja, houve uma melhora nos índices, mas a diferença entre os sexos se manteve.

Adicionalmente às variáveis de idade, sexo, composição domiciliar, e Grandes Regiões do Brasil, o recorte de cor ou raça[2] da população é outra condição associada a segurança alimentar nos domicílios. Em 2004, se encontravam em situação de IA grave, 11,5% da população preta ou parda, enquanto esta proporção era de 4,1% entre os brancos. Para os domicílios em condição de SA, a prevalência era de 71,9% entre os brancos, e de 47,7% entre os pretos ou pardos. Este comportamento de diferenças na proporção de IA grave relacionadas à cor ou raça, foi observado em todas as regiões do Brasil, apresentando maior magnitude nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, embora as maiores proporções de população em IA grave tenham sido verificadas no Norte e no Nordeste.

O fator rendimento domiciliar per capita, conforme esperado, guarda forte relação com o consumo de alimentos e estado nutricional. Para o índice de 65,2% de SA apresentado no Brasil em 2004, apenas 17,5% correspondiam a domicílios com rendimento domiciliar per capita de até ¼ do salário-mínimo. Nessa faixa de baixo rendimento, a IA moderada ou grave atingia 61,2% dos domicílios, e em contrapartida, nos domicílios de rendimento mensal domiciliar per capita acima de três salários-mínimos, o nível era de apenas 1%. No que se refere à IA grave, 28,6% da população com rendimento até ¼ do salário-mínimo per capita encontrava-se nessa situação.

Analisando o comportamento da variável rendimento junto ao aspecto regional, confirma-se a relação inversa entre IA e as classes de rendimento mensal per capita para todas as Grandes Regiões, diferenciando-se apenas em magnitude. Para a classe de até ¼ do salário-mínimo, a prevalência de IA moderada ou grave no Norte e Nordeste foi de 68,3% e 66,0%, respectivamente; já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os percentuais foram de 50,8%, 44,3% e 46,5%.

---

(2) Neste trabalho, mantêm-se as categorias de cor ou raça conforme a terminologia original utilizada pela PNAD e POF: branca, preta e parda, conforme autodeclaração, sendo esta a referência oficial do IBGE.

Na faixa de renda de mais de 1 a 2 salários-mínimos, a prevalência de SA apresentou os seguintes resultados, em ordem crescente: Nordeste: 72,5%; Norte: 74,6%; Centro-Oeste: 77,7%; Sudeste: 79,1% e Sul: 82,8%. Para faixas de rendimentos maiores, as diferenças entre as regiões tornam-se menos expressivas.

2.2 Pesquisa Nacional por Amostra De Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2009: indícios de avanço

Neste segundo momento, serão analisados os dados do levantamento suplementar da PNAD referente à segurança alimentar, divulgado em 2010, cujos resultados permitem comparações entre os anos de 2004 e 2009.

Foram registrados 58,6 milhões de domicílios na pesquisa, e os dados demonstraram que, 69,8% ou 40,9 milhões dos lares - equivalentes a 126,2 milhões de pessoas - estavam em situação de SA. A parcela restante de domicílios que representa 30,2% ou 17,7 milhões de domicílios - equivalentes a 65,6 milhões de pessoas – encontravam-se em algum grau de IA. Em comparação ao ano de 2004, essa parcela era maior, representava 34,8%, equivalente a 72 milhões de pessoas, e em situação de SA era menor, representando 65,2% - equivalente a 109 milhões de pessoas. Em 2009, a prevalência de IA leve foi estimada em 18,7% ou 11,0 milhões de domicílios – equivalentes a 40,1 milhões de pessoas. Já em situação de IA moderada, a proporção foi de 6,5% ou 3,8 milhões de lares – equivalentes a 14,3 milhões de pessoas. E por fim, para a prevalência de IA grave, foi registrado o percentual de 5,0% ou 2,9 milhões de domicílios – equivalentes a 11,2 milhões de pessoas.

Assim como em 2004, é possível observar um nível de desigualdade nos índices de IA por recorte regional. Nas regiões Norte e Nordeste, a prevalência foi, respectivamente de 40,3% e 46,1%, enquanto no Sudeste e Sul os percentuais foram significativamente menores, apresentando os níveis de 23,3% e 18,7%. Considerando a IA grave, o cenário desigual se reforça: as regiões Norte e Nordeste apresentaram a prevalência de 9,2% e 9,3%, demonstrando uma redução em relação ao ano de 2004, quando os percentuais foram de 11,8% e 13,2%. Já nas regiões Sul e Sudeste, este índice ficou abaixo de 3,0%, enquanto em 2004 era de 4,1% e 3,7%, respectivamente.

O número de moradores em cada domicílio continua sendo um fator de grande impacto na variação do índice de SA. Domicílios com prevalência de IA possuem a característica de maior número de moradores do que aqueles em situação de SA: 63,9% dos domicílios em SA eram compostos por até três moradores, e apenas 2,1% possuíam sete moradores ou mais. Quanto ao índice de IA moderada ou grave, entre os domicílios com três moradores, 9,7% encontravam-se nessa condição, enquanto entre os que tinham sete moradores ou mais, esse

percentual sobe para 30,8%. Nos domicílios com pelo menos um morador menor de 18 anos e compostos por até três pessoas, a prevalência de SA era de 68,0%. Já entre aqueles com sete moradores ou mais, o percentual cai para 40,9%.

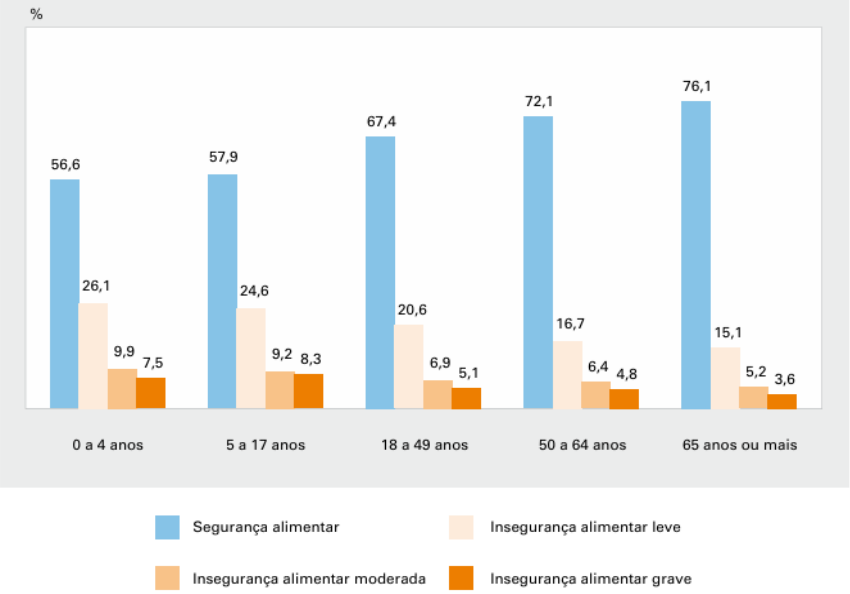
O rendimento domiciliar per capita apresenta-se, assim como em 2004, inversamente proporcional a prevalência de IA moderada ou grave nos domicílios: aproximadamente 55,0% dos lares nessa condição estavam na faixa de rendimento de até ½ salário-mínimo, enquanto apenas 1,9% estavam na faixa de mais de dois salários-mínimos. Em contrapartida, entre os domicílios com prevalência de SA, 13,7% situavam-se na faixa de até ½ salário-mínimo, e 26,2% na de mais de dois salários-mínimos.

Nos domicílios com pelo menos um morador menor de idade, os registros de prevalência de IA são maiores do que em domicílios compostos somente por adultos. Já em relação à SA, 77,8% dos lares com moradores acima de 18 anos encontravam-se nessa situação, enquanto para lares compostos com algum morador abaixo de 18 anos, a prevalência cai para 62,8%. Esse comportamento foi observado em todas as Grandes Regiões, sendo a maior diferença verificada na região Nordeste, com um percentual de 17,3%.

O aumento da prevalência de SA entre os anos de 2004 e 2009, para todas as Grandes Regiões, aconteceu em maior escala nas regiões Norte e Nordeste, e em domicílios com a presença de pelo menos um morador menor de 18 anos.

Mesmo que tenha se observado essa melhora no índice de SA, seguindo a linha de análise dos dados da PNAD 2004, as proporções de domicílios em situação de IA e SA corroboram o fato de que essas situações se associam às idades dos moradores. O gráfico abaixo ilustra, novamente em 2009, a relação inversa entre IA e faixa etária.

Gráfico 3: Distribuição percentual de moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo os grupos de idade – Brasil - 2009

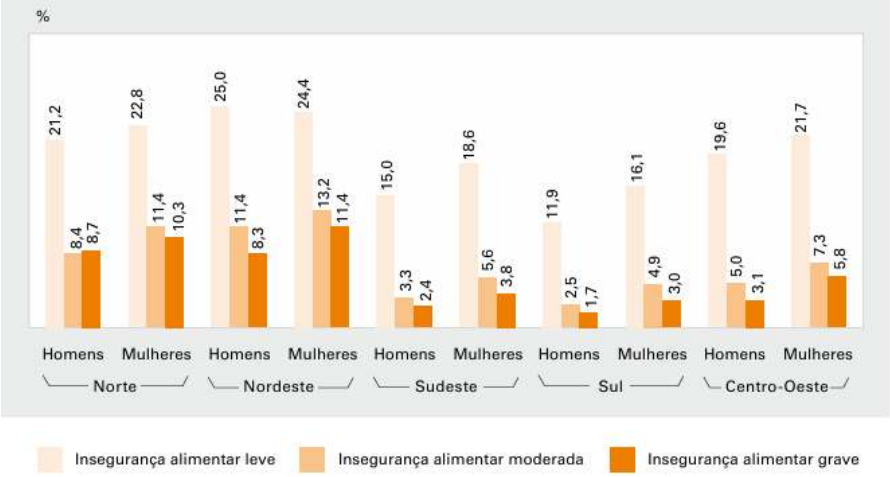


Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Em relação à questão do sexo de referência do domicílio, a prevalência de IA moderada ou grave foi maior em domicílios cuja pessoa de referência era do sexo feminino, representando 14,2%, e 10,2% quando a referência era do sexo masculino, sendo essa diferença mais expressiva em domicílios onde residia pelo menos um morador menor de 18 anos, aumentando o percentual para 11,5% quando a referência era masculina, e para 17,5% quando a referência era feminina.

Em todas as Grandes Regiões, os níveis de IA leve, moderada e grave para a pessoa de referência do sexo feminino se apresentaram maior do que para o sexo masculino, com exceção na região Nordeste para o nível de IA leve em que os percentuais são de 24,4% e 25,0%, respectivamente. Essa diferença é apresentada visualmente no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Prevalência de insegurança alimentar em domicílios particulares, por tipo de insegurança alimentar, segundo as Grandes Regiões e o sexo da pessoa de referência - 2009



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Quanto ao fator de cor e raça dos moradores, observou-se, assim como em 2004, que a prevalência de IA é impactada de formas distintas. Encontravam-se em situação de IA em qualquer um dos seus níveis, o percentual de 43,4% de moradores pretos ou pardos, sendo 18,6% em IA moderada ou grave, enquanto esta proporção era de 24,6% entre os moradores brancos.

2.3 Pesquisa Nacional por Amostra De Domicílios (PNAD) - Segurança Alimentar 2013: avanço no quadro com manutenção das desigualdades

Os dados da PNAD 2013 demonstram que, dentre os 65,3 milhões domicílios estimados pela pesquisa, a parcela de 77,4% - equivalente a 50,5 milhões de domicílios e 149,4 milhões de pessoas - estava em situação de SA. A parcela restante, de 22,6% - equivalente a 14,7 milhões de domicílios e 52,0 milhões de pessoas – encontrava-se em algum nível de IA. As tabelas abaixo apresentam um comparativo dos dados de SA e IA entre os anos de 2009, quando foi realizado o levantamento suplementar anterior da PNAD, e 2013. A primeira tabela considera a distribuição percentual por domicílios, enquanto a segunda refere-se à distribuição percentual por moradores. Em ambas as proporções, constata-se uma melhora significativa nos indicadores, com avanço no quadro de SA e redução em todas as formas de IA.

Quadro 4 - Distribuição percentual dos domicílios de acordo com a classificação da situação de segurança alimentar

Situação de segurança alimentar	Domicílios particulares Relativos (%)	
	2009	2013
Segurança alimentar	69,8	77,4
Insegurança alimentar	30,2	22,6
Leve	18,7	14,8
Moderada	6,5	4,6
Grave	5	3,2

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Quadro 5 - Distribuição percentual dos moradores de acordo com a classificação da situação de segurança alimentar

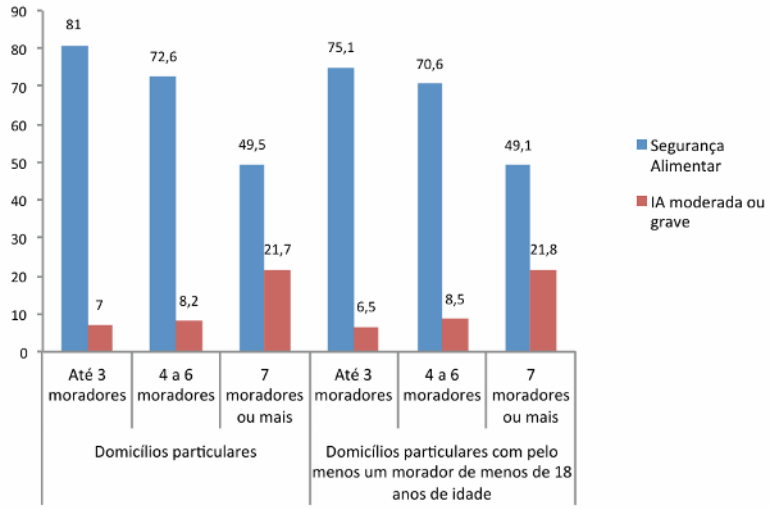
Situação de segurança alimentar	Moradores em domicílios particulares Relativos (%)	
	2009	2013
Segurança alimentar	65,9	74,2
Insegurança alimentar	34,1	25,8
Leve	20,9	17,1
Moderada	7,4	5,1
Grave	5,8	3,6

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Em relação à distribuição dos domicílios por Grandes Regiões, 45% da população com prevalência de IA encontrava-se na região Nordeste, seguida por 26,6% na região Sudeste. Para a prevalência de SA, entre 2009 e 2013, houve aumento em todas as regiões. Na região Nordeste, o índice foi de 53,9% em 2009, para 61,9% em 2013. No Sudeste, a variação foi de 76,7% para 85,5%. Porém a maior variação ocorreu no Centro-Oeste, onde o percentual dos domicílios em situação de SA passou de 69,8% em 2009, para 81,8% em 2013.

A composição dos domicílios, no que se refere ao número de moradores, assim como nas PNADs 2004 e 2009, revela uma relação inversa com o nível de SA. Adicionalmente, o impacto na prevalência de IA é maior na presença de pelo menos um morador menor de 18 anos.

Gráfico 5: Prevalência domiciliar de SA e IA moderada ou grave, segundo o número de moradores – Brasil - 2013



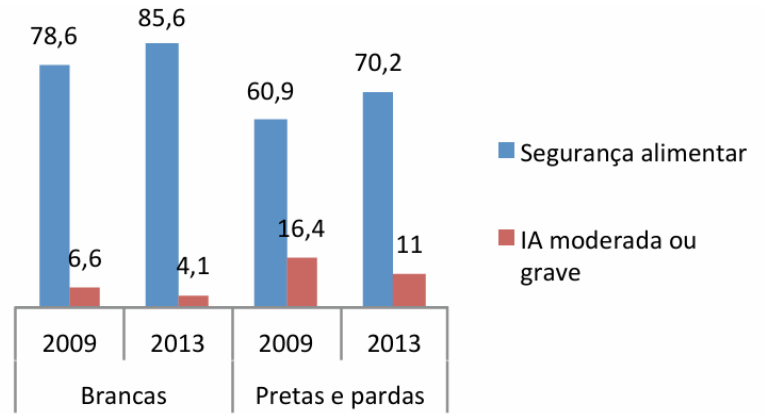
Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Quanto ao comportamento da prevalência de IA em relação ao rendimento mensal domiciliar per capita, observa-se que 50,3% dos domicílios em situação de IA moderada ou grave recebiam até ½ salário-mínimo, enquanto apenas 2,2% recebiam mais de dois salários-mínimos, evidenciando assim como em 2004 e 2009, a relação inversa entre as variáveis: quanto menor a renda, maior a prevalência de IA. Nos domicílios que se encontravam na faixa de rendimento de mais de ½ a um salário-mínimo, e de mais de um salário a dois salários-mínimos, o percentual se reduz para 28,6% e 11,4%, respectivamente. Esses resultados reforçam a importância do fator renda e o caráter multifatorial na análise e formulação de políticas públicas de atendimento ao DHAA.

O aumento na prevalência de SA em 2013, ocorreu de forma mais acentuada em domicílios que possuíam a pessoa de referência do sexo feminino, embora a disparidade em relação aos domicílios com pessoa de referência do sexo masculino permaneça, como nas pesquisas anteriores. Isso significa que, entre 2009 e 2013, mesmo com uma melhora significativa no índice de SA - de 65,6% para 74,6% - em domicílios com referência feminina, esse patamar ainda se manteve inferior ao observado nos domicílios com referência masculina, que apresentaram os respectivos índices de 71,9% e 79,1% nos mesmos anos.

Nos domicílios com pessoa responsável de cor ou raça preta ou parda, a prevalência de SA apresentou um aumento mais significativo, embora ainda permaneça em um nível inferior ao observado nos domicílios com pessoa responsável de cor ou raça branca.

Gráfico 6: Prevalência de domicílios em SA e IA moderada ou grave, por cor ou raça da pessoa de referência do domicílio – Brasil – 2009/2013



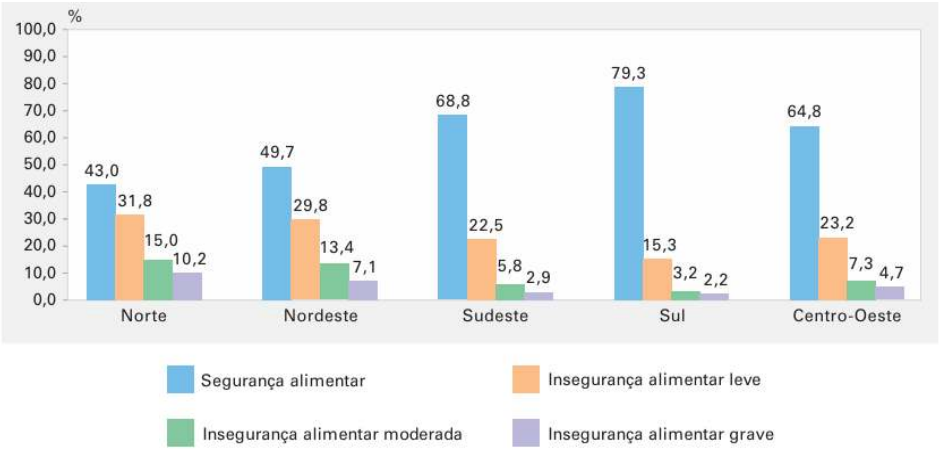
Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

2.4 Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) - Segurança Alimentar 2017-2018: queda dos indicadores e retrocesso

De acordo com os dados da POF 2017-2018, dentre os 68,9 milhões de domicílios estimados pela pesquisa, observou-se que 63,3% estavam em situação de SA, enquanto 36,7% encontravam-se em algum nível de IA. A proporção de IA leve foi de 24,0%, IA moderada de 8,1% e IA grave de 4,6%. Em comparação ao ano de 2013, esses valores evidenciam uma significativa piora no quadro de SA, que naquele período apresentava um índice de 77,4%, e de 22,6% para algum nível de IA.

As regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores proporções de prevalência de SA – 43% e 49,7% respectivamente – enquanto nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul os percentuais foram mais elevados, com os níveis de 64,8%, 68,8% e 79,3%. No que se refere aos níveis de IA leve, as regiões Norte e Nordeste se destacam com cerca de 1/3 da população viver sob esse cenário, conforme ilustrado na distribuição gráfica a seguir. Em relação aos casos de IA moderada ou grave, as maiores prevalências também foram observadas nas regiões Norte e Nordeste, seguidas pela região Centro-Oeste, com percentuais de 10,2%, 7,1% e 4,7%, respectivamente. Em comparação para esse mesmo índice, os números nas regiões Sudeste e Sul foram significativamente menores, com 2,9% e 2,2%.

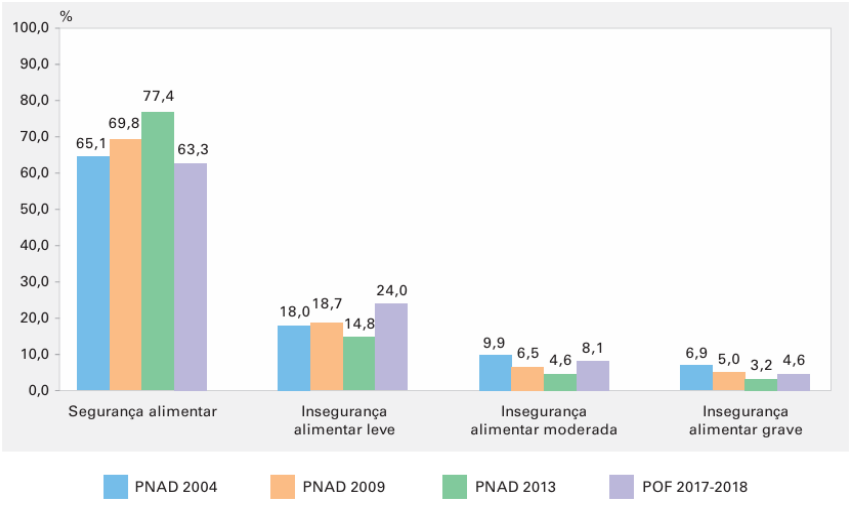
Gráfico 7: Distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo as Grandes Regiões – período 2017-2018



Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Analisando o comparativo nacional entre os anos de 2004 e 2018, com base nos relatórios até então explorados, observa-se uma tendência crescente na prevalência SA até o período compreendido pela PNAD 2013, acompanhada por uma redução nos índices de IA leve, moderada e grave. Contudo, os dados da POF 2017-2018 indicam um ponto de inflexão nos níveis de SA e IA, evidenciando uma piora no quadro.

Gráfico 8: Evolução da prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares – Brasil – 2004/2018



Fonte: Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

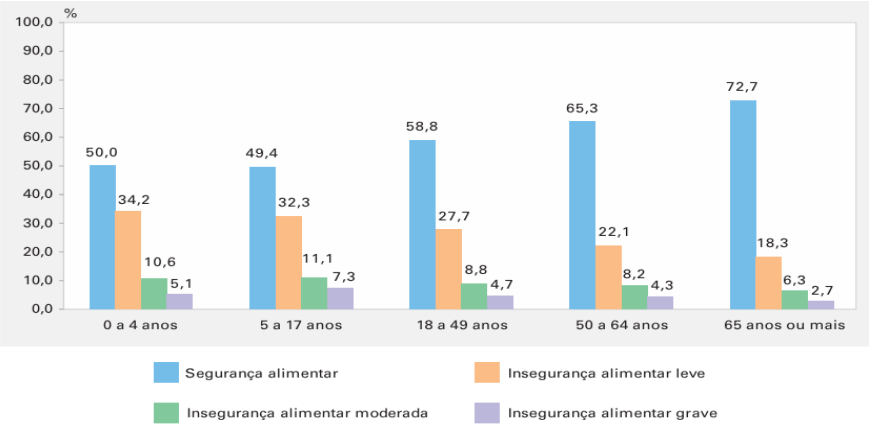
Em situação de prevalência de SA, considerando a variável sexo da pessoa de referência do domicílio, 61,4% dos lares tinham referência masculina, e 38,6% referência feminina. No entanto, para os diferentes níveis de IA, esse percentual se altera, passando para 51,9% de lares onde a mulher é a pessoa de referência. Em relação ao total de moradores, para os domicílios

em condição de SA, 72,5% eram compostos por até três moradores. Por outro lado, esse percentual foi de 26,3% para os domicílios com quatro a seis moradores, e de 1,1% para aqueles com sete moradores ou mais.

Para a análise da cor ou raça da pessoa de referência do domicílio, observa-se que os lares com referência de pessoa branca apresentam maior nível de prevalência de SA, com 51,5%, enquanto aqueles com pessoas de referência preta ou parda registram 10,0% e 36,5%, respectivamente. Já em relação à IA, 52,9% dos domicílios têm como pessoa de referência uma pessoa parda. Quanto aos diferentes níveis de IA, verificou-se que, conforme a insegurança alimentar se agrava, a presença de pessoas pardas como referência do domicílio aumenta, com percentuais de 50,7% para IA leve, 56,6% para IA moderada e 58,1% para IA grave. O oposto ocorre nos domicílios com pessoas brancas como referência, em que a proporção diminui: 34,2% para IA leve, 26,5% para IA moderada e 24,7% para IA grave.

A presença de crianças e adolescentes nos domicílios está relacionada aos índices de SA e IA observando-se maior restrição alimentar e vulnerabilidade nesse grupo. Para os grupos de idade de 0 a 4 anos, e de 5 a 17 anos, a prevalência de SA era de 50,0% e 49,4%, respectivamente, enquanto nas faixas de 50 a 64 anos, e 65 anos ou mais, os percentuais eram de 65,3% e 72,3%.

Gráfico 9: Distribuição percentual dos moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo os grupos de idade - Brasil - período 2017-2018



Fonte: Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

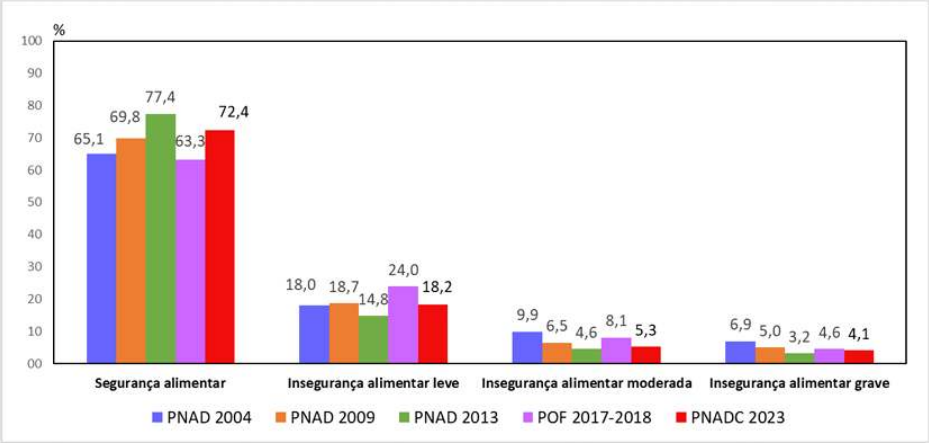
2.5 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) - Segurança Alimentar 2023: uma possível recuperação e desigualdades persistentes

De acordo com os dados da PNADC de 2023, dentre os 78,3 milhões de domicílios estimados, observou-se que 72,4% estavam em situação de SA, enquanto a parcela restante de 27,6% estava em algum grau de IA. A proporção de domicílios em IA leve foi de 18,2%, em IA moderada foi de 5,3% e em IA grave de 4,1%.

Assim como nos relatórios anteriores, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores proporções de domicílios em SA, 60,3% e 61,2% respectivamente, ainda que tenham registrado um aumento relevante entre 2018 e 2023. A região Sul se destacou com o maior nível de prevalência de SA, alcançando 83,4%, seguida pelas regiões Sudeste, com 77%, e Centro-Oeste, com 75,7%. Para o nível de IA grave, as maiores proporções foram registradas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com os percentuais de 7,7%, 6,2% e 3,6%, respectivamente, enquanto nas regiões Sudeste e Sul, foi de 2,9% e 2,0%.

Conforme mencionado na seção anterior, que se refere aos resultados da POF 2017-2018, ao analisar o período de 2004 a 2018, observou-se uma quebra na tendência positiva que vinha sendo apresentada nos níveis de SA e IA nos anos anteriores. Nesta pesquisa, 63,3% dos domicílios encontravam-se em situação de SA, proporção inferior ao valor registrado em 2004, de 65,1%. No cenário da PNADC 2023, de forma inversa, observou-se um aumento no percentual de domicílios em situação de SA, acompanhado de uma redução em todos os graus de prevalência de IA sendo essa mais significativa no nível de IA leve. A recuperação no nível de SA não foi suficiente para alcançar o patamar atingido na PNAD 2013, conforme ilustrado a seguir.

Gráfico 10: Evolução da prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares – Brasil – 2004/2023



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

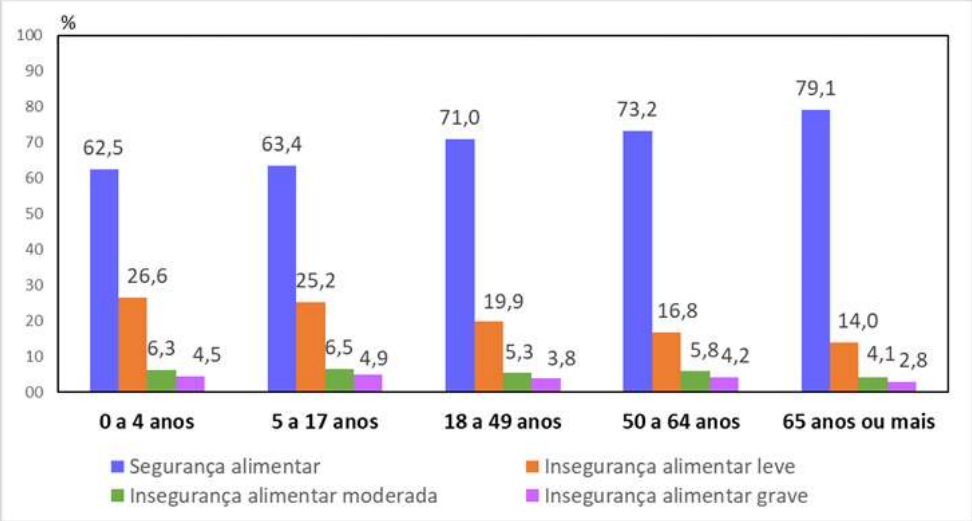
Considerando o número de moradores nos domicílios, em situação de prevalência de SA, 75,3% tinham até três moradores, 23,8% de quatro a seis moradores, e apenas 0,9% dos domicílios continham sete ou mais moradores. Já para a prevalência de IA, 67,5% tinham até três moradores, 30,5% tinham de quatro a seis moradores e 2,0% com sete ou mais moradores.

Para a prevalência de IA considerando o sexo da pessoa de referência do domicílio, verificou-se que, quando a responsável era mulher, o nível foi de 59,4%, enquanto nos domicílios que o responsável era homem o percentual foi de 40,6%. Em termos de distribuição por níveis de IA para referência feminina, as proporções corresponderam a 59,2% de IA leve, 60,6% de IA moderada e 58,6% de IA grave.

A associação entre cor ou raça, estado nutricional e acesso a alimentos, já demonstrada durante a pesquisa, é enfatizada ao se constatar que, em situação de SA, 46,9% dos domicílios tinham uma pessoa de referência branca, enquanto essa proporção era de apenas 10,7% para pessoas pretas e de 41,0% para pessoas pardas. Em contraste, no quadro de IA, a população preta ou parda representava 69,7%, concentrando o maior nível em IA grave, com um percentual de 74,6%.

A relação inversa entre a distribuição etária e SA se comprova ao longo do período 2004 a 2023, configurando-se como um importante objeto de debate para a construção de políticas públicas e modelos de intervenção que considerem os grupos expostos a maior vulnerabilidade. Abaixo essa relação é demonstrada.

Gráfico 11: Distribuição dos moradores em domicílios particulares, por situação da segurança alimentar existente no domicílio, segundo os grupos de idade – Brasil - 2023



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

Para a distribuição por classes de rendimento mensal domiciliar per capita, a prevalência de IA concentrou-se nas faixas de menor renda. Os casos de IA moderada e grave estavam predominantemente nas três primeiras faixas de rendimento, delimitadas por ¼, ½ e um salário-mínimo – equivalentes a 47,7% dos domicílios – e representavam quase 4/5 dos casos de IA moderada ou grave, totalizando 79,0%. Já as classes com rendimento acima de dois salários-mínimos, correspondiam a apenas 2,6% dos casos nessa situação.

3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

3.1 Contextualização: DHAA, SAN, Soberania Alimentar e processo de financeirização

Apoiando-se no referencial teórico e normativo elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2014), que apresenta os fundamentos, diretrizes e instrumentos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), busca-se construir uma contextualização conceitual que sirva de embasamento para a análise de políticas públicas no contexto brasileiro.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), já abordado na seção metodológica, está sendo estruturado para orientar a formulação de uma estratégia ou política nacional capaz de abranger sua complexidade. Para a contemplação das premissas relacionadas à SAN, são necessárias políticas articuladas entre diversos setores, as chamadas políticas intersetoriais, "que ofereçam condições concretas para que os diferentes grupos sociais, cada um com suas especificidades, acessem, com dignidade, alimentos de qualidade produzidos de modo sustentável e permanente" (BRASIL, 2014).

Ainda segundo o documento, para que as políticas públicas garantam, de fato, o acesso a alimentos que sejam seguros, saudáveis e produzidos de forma social, econômica e ambientalmente sustentável, é fundamental adotar um modelo de desenvolvimento rural voltado em atender às necessidades alimentares da população, valorizando os saberes ancestrais de cultivo, promovendo saúde e autonomia. É necessário garantir que os povos possam definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, respeitando suas culturas e regiões. Se faz também necessária a efetivação da Soberania Alimentar. Segundo Conti (2009, p. 30, apud BRASIL, 2014):

> A Soberania Alimentar está estreitamente relacionada às relações econômicas e ao comércio internacional, que precisam ser reguladas pelos Estados, sob pena de desequilibrarem a produção e o abastecimento interno de cada país. Os resultados da desregulação dos sistemas alimentares não só acarretam a destruição dos sistemas nacionais e locais, como também padronizam hábitos alimentares e tornam as populações de diversas regiões dependentes de alimentos que não lhes são culturalmente adequados.

Nesse sentido, identifica-se a relação de interdependência e inter-relação entre os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar, de modo que não é possível tratá-los isoladamente. Destaca-que (BRASIL, 2014):

> Apesar de contar com uma política norteadora, a garantia do DHAA depende de políticas em diferentes setores relacionados à SAN. Como visto anteriormente, a realização deste direito requer uma abordagem intersetorial. É necessário que sejam incluídas políticas que incidam sobre toda a cadeia produtiva de alimentos (produção, transformação, distribuição, abastecimento e consumo). Devem existir, de maneira articulada e complementar (...).

Por fim, os fundamentos apresentados pela publicação orientam que, as políticas públicas que promovem o DHAA podem ser organizadas em três grupos: (1) aquelas que ampliam a disponibilidade e o acesso aos alimentos, como políticas macroeconômicas, agrícola e agrária, geração de renda e saneamento; (2) as que atendem grupos em situação de vulnerabilidade, por meio de programas como assistência social, transferência de renda, alimentação escolar e apoio a comunidades tradicionais e povos indígenas; (3) e as políticas universais que fortalecem o desenvolvimento humano, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, previdência social e controle da qualidade dos alimentos.

Entre os anos de 2003 e 2014, observaram-se alguns indicativos que sustentavam expectativas de avanços e de um futuro promissor no que se refere aos indicadores sociais no Brasil. No entanto, conforme destacam Lavinas e Gentil (2018), embora tenha ocorrido uma leve redução na desigualdade medida pela renda, esses avanços não foram suficientes para alterar o perfil altamente concentrado da riqueza e do patrimônio. Da mesma forma, embora a pobreza extrema tenha apresentado sinais de erradicação, impulsionada por programas como o Bolsa Família, essa redução se deu sobre condições frágeis, pautadas em linhas de pobreza tão baixas que são, elas próprias, insuficientes para refletir a realidade da pobreza. Paralelamente, verificaram-se os processos de democratização do acesso ao crédito, e de massificação do consumo de bens duráveis, os quais promoveram certa homogeneização dos padrões de consumo, embora sem alterar as desigualdades estruturais.

Nessa perspectiva, Celso Furtado destaca que, nas economias desenvolvidas, especialmente nas europeias, a expansão do capitalismo no pós-guerra esteve associada a um processo de equalização das oportunidades, promovendo sociedades mais homogêneas e igualitárias. Segundo o autor, essa homogeneização "não se refere à uniformização dos padrões de vida e sim a que os membros de uma sociedade satisfaçam de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, lazer, e a um mínimo de bens culturais" (FURTADO, 2013b, p. 253, apud LAVINAS; GENTIL, 2018).

Para Lavinas e Gentil (2018), verificou-se a expansão do mercado de consumo doméstico, impulsionada por uma ampliação inédita do crédito e pela sobrevalorização da moeda, que estimulou a importação de bens duráveis, mas esse crescimento não se refletiu no acesso aos bens públicos. Estes passaram a ser crescentemente ofertados de forma privada e segmentada pela renda, o que evidencia a não efetivação do processo de homogeneização social. Dessa forma, a desigualdade no atendimento das necessidades básicas e universais segue diferenciando os brasileiros. Mesmo com um contrato social inovador, ratificado na Constituição de 1988, e ao longo de um ciclo de crescimento sob a regra do Estado democrático de direito, liderado por governos progressistas, os avanços sociais foram limitados e facilmente revertidos por reformas pós-impeachment, como a PEC do Teto de Gastos, a Lei da Terceirização e a reforma trabalhista. As políticas adotadas, em vez de fortalecer a seguridade, aprofundaram seu enfraquecimento por meio do subfinanciamento. Contradições como o gasto privado em saúde maior em relação ao público, o saneamento precário e os baixos investimentos públicos, mantidos durante todo o período abaixo de 5% do PIB, refletem fragilidades na infraestrutura necessária para sustentar o crescimento econômico no longo prazo.

Ainda de acordo com as autoras, “o período 2003-2016 ocultou o aprofundamento do processo de delegação, ao setor financeiro, de serviços tradicionalmente prestados pelo Estado no campo da proteção social. E mostra que a financeirização ganha escala e escopo ao alcançar a esfera da reprodução social” (LAVINAS; GENTIL, 2018). Por financeirização, entende-se a influência crescente dos mercados financeiros, das elites e das instituições financeiras no modo de funcionamento da economia real, conceito formulado por Epstein (2005) e apresentado por Lavinas e Gentil (2018). Contudo, as autoras também destacam, com base em Fine (2009) e Van der Zwan (2014), que a financeirização apresenta um escopo de atuação mais amplo do capital financeiro, estendendo sua influência para além do mercado, e penetrando em várias dimensões da vida social.

3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Os estudos de Hoffmann (2012), baseados nos dados da PNAD de 2004 e 2006, que incluíam um suplemento sobre educação e acesso à alimentação para moradores de até 17 anos, evidenciaram que, naquele período, a merenda escolar era ofertada em quase todas as escolas públicas de 1º grau no Brasil. Os resultados indicaram que a probabilidade de consumo da merenda era maior entre os residentes em áreas rurais, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e menor no estado de São Paulo. Essa probabilidade diminuía com o avanço da idade, especialmente até os 14 anos, e com o aumento da renda familiar. Observou-se também, uma

maior adesão entre alunos pretos e pardos em comparação aos brancos. É possível concluir que o programa apresenta um certo grau de direcionamento para alunos mais pobres e mais jovens. E ainda segundo Locatelli, Canela, & Bandoni (2017), o consumo da alimentação escolar é mais elevado entre os alunos com mães que possuem baixa escolaridade.

A partir da revisão realizada por Martins et al. (2023), a alimentação escolar desempenha um papel fundamental no desenvolvimento cognitivo e na evolução psicofísica dos estudantes, contribuindo para os aspectos físicos-motores, intelectuais, afetivo-emocionais, sociais e econômicos (ALMEIDA, 2014). Além de oferecer alimentos saudáveis para contribuir com um rendimento escolar satisfatório (SILVA et al., 2019a), o momento das refeições na escola também se configura como um processo de influência na construção de hábitos alimentares e de identidades de crianças e adolescentes.

A partir da contextualização construída e do fio condutor que orienta o estudo, verifica-se que o desenvolvimento do conceito de SAN no Brasil fundamenta-se na intersetorialidade das políticas públicas, demandando ações integradas que garantam o acesso regular e sustentável a alimentos saudáveis e culturalmente adequados. A efetivação do DHAA depende de políticas que atuem sobre toda a cadeia alimentar, desde a produção até o consumo. Nesse contexto, a alimentação escolar é uma estratégia que está de acordo com esse objetivo, especialmente por atender grupos em situação de maior vulnerabilidade, como crianças e adolescentes. Essa política promove a segurança alimentar, e contribui para a soberania alimentar, ao priorizar a produção local, os saberes tradicionais e a sustentabilidade.

Observou-se ao longo dos referenciais teóricos e dados trabalhados, avanços registrados até o ano de 2014, como a redução da pobreza extrema e a expansão do acesso ao consumo, e no entanto, as desigualdades estruturais persistiram, sustentadas por um modelo que fortaleceu o mercado privado e precarizou o acesso a bens públicos. A partir de 2016, com a adoção de medidas de austeridade, como a PEC do Teto de Gastos, a reforma trabalhista e outras ações impactantes aos programas alimentares, essas desigualdades foram ratificadas, agravadas pelo processo de financeirização, que transferiu ao setor privado e às famílias, especialmente às mulheres, a responsabilidade pela reprodução social. Nesse cenário, o debate sobre políticas públicas como a alimentação escolar se faz necessário, visto que essa política se estabelece como um dos mecanismos capazes de garantir direitos fundamentais, sobretudo para grupos historicamente expostos a contextos sociais, econômicos e territoriais vulneráveis.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem origem na década de 1950, quando o governo federal implementou o plano *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil,* instituído como uma estratégia nacional de alimentação escolar e nutrição.

Ao longo dos anos, essa política passou por modificações, e em 1979, foi formalizada como o PNAE, com a finalidade de suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos estudantes da rede pública de educação básica, por meio da oferta de pelo menos uma refeição diária, objetivando atender as necessidades nutricionais durante o período escolar. O PNAE é uma política pública gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atende, de forma complementar, todos os estudantes da educação básica matriculados em escolas públicas, federais, comunitárias, confessionais e filantrópicas do país, fundamentando-se nos princípios do DHAA e SAN (MARTINS et al., 2023).

O início dos anos 2000, no Brasil, foi marcado pela criação do Programa Fome Zero, implementado durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo Lima et al. (2023), o PNAE passou a integrar as ações do Fome Zero, com o objetivo de garantir o DHAA aos estudantes, especialmente aqueles que enfrentavam dificuldades de acesso aos alimentos. Nesse período, o programa apresentou avanços significativos nas áreas técnica, operacional, assim como na eficiência da gestão, no controle social e na definição de estratégias normativas e dos cardápios. A Resolução CD/FNDE nº15, de 2000, mencionou pela primeira vez, que os cardápios deveriam respeitar "os hábitos alimentares de cada localidade, a sua vocação agrícola e a preferência por produtos básicos", priorizando os alimentos *in natura,* estabelecendo que, no mínimo, 70% dos gêneros fossem adquiridos da própria região, visando a redução dos custos. E ainda, no ano de 2006, o FNDE firmou parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), proporcionando a criação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), responsáveis por desenvolver ações e projetos alinhados às necessidades do PNAE, por meio de uma estrutura e equipe voltadas à execução de atividades de extensão, pesquisa, ensino e capacitação de atores sociais envolvidos no programa.

A publicação da Lei nº 11.947, em 2009, representou um marco significativo para o PNAE, ao estabelecer uma conexão institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local e regional, configurando um grande passo para a promoção da agricultura familiar (TRICHES, 2015, apud MARTINS et al., 2023). Conforme determina seu artigo 14, é obrigatório que no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos Estados, municípios e Distrito Federal (DF), destinados à compra de alimentos para o programa, sejam aplicados na aquisição direta da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (BRASIL, 2022), por meio de chamadas públicas de compras, sem a exigência de processo licitatório (MARTINS et al., 2023). E ainda, a lei reforçou o caráter

pedagógico e promotor de saúde do PNAE, ao estabelecer que o eixo de educação alimentar e nutricional deve perpassar os currículos escolares (LIMA, et al., 2023).

Martins et al. (2023) ressaltam que, na Paraíba, entre 2011 e 2015, embora alguns municípios tenham apresentado os percentuais dos repasses acima do mínimo exigido, a maioria (90%) não cumpriu com a exigência legal (ANDRADE; ARAÚJO; SANTOS, 2019). Em Minas Gerais, pouco mais da metade dos municípios cumpriu a meta (ANJOS; LOPES FILHO; HORTA, 2022). Em âmbito nacional, entre 2013 e 2017, apenas a região Sul apresentou média superior aos 30% (OLIVEIRA et al., 2022). Mesmo nas capitais brasileiras, consideradas mais estruturadas, apenas um terço conseguiu atender ao percentual mínimo entre 2011 e 2017 (ANDRADE; ARAÚJO; SANTOS, 2019).

Os autores seguem discutindo, a partir da revisão, que as leis e normativas que regulamentam o programa, especialmente a Lei nº 11.947/2009, possibilitam o empoderamento da agricultura familiar, ainda que apresentem desafios para sua implementação, como as relações entre os agricultores familiares e o poder público, impactadas pela fragilidade da organização desses agricultores (MOURA, 2014; CASTRO, 2018). Dessa forma, a agricultura familiar tem desempenhado seu papel na promoção de uma alimentação saudável e segura, por meio de sua participação no processo de fornecimento (GONÇALVES; BACCARI, 2018). No que se refere às relações sociais (FREITAS; FREITAS, 2020; VILELA et al., 2021, apud MARTINS et al., 2023):

> É por meio das relações sociais e das negociações que emergem novas regras e novos acordos que ajudam a regular os comportamentos e a modelar a forma como o PNAE é executado na prática. As relações sociais, estruturadas em rede, não ocorrem em um vácuo institucional, mas encorajadas ou desestimuladas por diferentes dispositivos institucionais, alguns formais, associados à burocracia pública, outros informais, acordados entre os próprios atores no âmbito de suas interações.

Nesse quadro, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) constitui-se como um dispositivo social fundamental para a gestão da política, exercendo uma função mediadora nas relações. Instituído em 2000, é um órgão colegiado, permanente, fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, presente nos Estados, no DF e nos Municípios. Sua atuação se dá pelo acompanhamento da execução da política, por meio da fiscalização da aplicação dos recursos públicos. O CAE é composto por representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação, estudantes, entidades civis e pais de alunos (BRASIL, 2022; NERO; GARCIA;

ALMASSY JUNIOR, 2022; SILVA et al., 2017, apud MARTINS et al., 2023). Os autores ressaltam que (LOPES; DOULA, 2019, apud MARTINS et al., 2023):

> Os CAEs têm a função de controle social, no sentido de que a sociedade exerce mando sobre as ações e gastos do Estado. Assim, para que esse papel seja exercido é necessário que, de um lado, o Estado cumpra com sua atribuição de garantir as condições que permitam ao conselho realizar suas funções, e de outro, exista uma sociedade civil consciente e disposta a praticar sua participação cidadã nesses espaços representativos. Na ausência desse ambiente institucional, o conselho pode se resumir a um simples aparato burocrático imperativo para o recebimento de recursos governamentais.

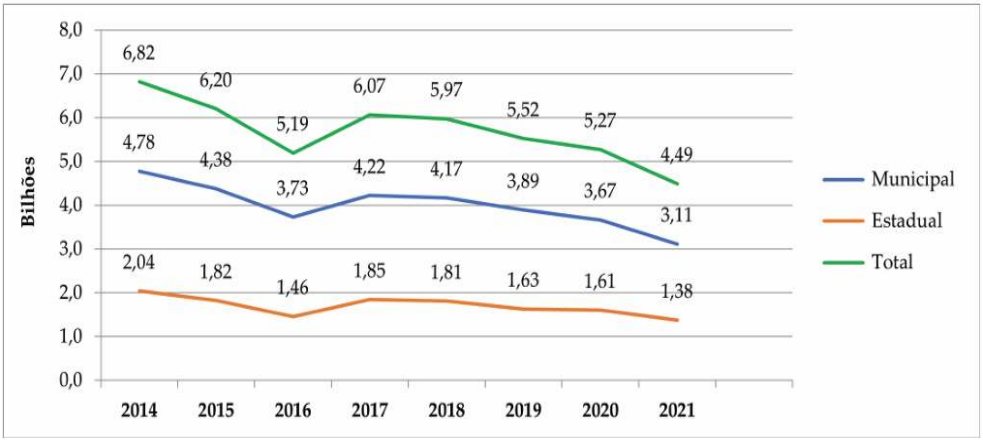
A partir da instituição da Emenda Constitucional nº 64/2010, que incluiu no artigo 6º da Constituição Federal, a alimentação como um direito social, o PNAE expandiu o seu atendimento ao ensino médio e à educação de jovens e adultos (EJA) (LIMA et al., 2023). A política teve sua gestão descentralizada a partir de 1995, quando o Governo Federal começou a repassar recursos diretamente para estados, municípios e o DF. Durante o período de 1995 e 2020, os investimentos no programa superaram o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o valor médio da cesta básica; os recursos investidos aumentaram ao longo do período de descentralização, atingido assim um maior número de alunos atendidos (NERO; GARCIA; ALMASSY JUNIOR, 2022, apud MARTINS et al., 2023). O PNAE tornou-se referência internacional, influenciando países da América do Sul e da África, por valorizar hábitos alimentares locais e regionais, proporcionando uma política que engloba educação e saúde (BASTOS et al., 2019, apud MARTINS et al., 2023).

Em consonância com os dados da PNAD 2013, nota-se que esse processo de fortalecimento dos dispositivos constitucionais e políticos, integrava uma conjuntura de avanço dos indicadores de segurança alimentar no período de 2004 a 2013.

Mas, embora investimentos expressivos tenham sido realizados nesse período, os valores per capita do PNAE permaneciam desatualizados, sem acompanhar a inflação acumulada entre os anos de 2011 e 2023. Diante desse cenário, algumas organizações da sociedade civil, como o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), mobilizaram-se para elaborar uma nota técnica em defesa de reajustes nos valores per capita do PNAE. Em março de 2023, o governo federal anunciou atualizações que variaram entre 28% e 39% para todas as modalidades do programa (LIMA et al., 2023).

A nota destaca que a evolução dos repasses realizados pela União aos entes subnacionais por meio do PNAE, no período de 2014 a 2021, conforme ilustrada no gráfico abaixo, demonstra uma queda no volume de recursos entre os anos de 2014 e 2016. Essa redução não foi recuperada nos anos seguintes, impedindo que os valores retornassem aos patamares dos dois primeiros anos da série. Comparando 2021 com 2014, observa-se uma redução de R$ 2,33 bilhões, equivalente a 34%. Já em 2016, a redução em relação a 2014, foi de R$ 1,63 bilhão, equivalente a 24%. A retração dos recursos foi proporcionalmente muito superior à redução do número de matrículas, ocorrendo em um contexto no qual ainda há a necessidade de ampliação da cobertura da educação básica, e em que os valores per capita do PNAE nunca chegaram a níveis compatíveis com uma política de assistência financeira da União propriamente supletiva (OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ÓAÊ); FINEDUCA; 2022).

Gráfico 12 - Recursos do PNAE transferidos pelo FNDE aos entes federativos por dependência administrativa, Brasil 2014-2021 (valores pagos atualizados pelo 'IPCA Alimentação e Bebidas' para dez/2021)



Fonte: Elaborado com base em dados do FNDE – Sigefweb Liberações. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index. php/liberacoes. Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do PNAE – 2022/2023.

Diante desse quadro e da fragilidade exposta no contexto geral das políticas no ambiente jurídico e econômico, é pertinente retomar os dados da POF 2017-2018, e lembrar que nesse período, constatou-se que 63,3% dos domicílios estimados pela pesquisa estavam em situação de SA, enquanto 36,7% encontravam-se em algum nível de IA. Quando comparada à pesquisa anterior referente a PNAD 2013, naquele ano 77,4% dos domicílios estavam em SA, e 22,6% em algum nível de IA. O relatório apresentou uma tendência crescente no nível de SA entre os anos de 2004 e 2013, seguida por uma reorientação nesse percurso.

Os dados sobre SA e IA, assim como o panorama das políticas públicas, optando-se neste estudo pela particularidade da alimentação escolar, oferecem elementos que convergem e

permitem refletir sobre a reprodução dos discursos, saberes e relações de poder sobre a gestão da vida e das populações. É o objetivo do próximo capítulo.

A fim de destacar o caráter interseccional, neste caso, no que se refere ao impacto na segurança alimentar verificado nas realidades de domicílios chefiados por mulheres - e de trazer uma perspectiva que inspire caminhos abertos para a discussão sobre o futuro, a partir de uma orientação que considere as desigualdades nas tomadas de decisões, foi sancionada em 23 de agosto de 2023, a Lei 14.660, que especifica (BRASIL 2023):

> Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher.

4. DISCUSSÃO: Michel Foucault e Achille Mbembe

Compreende-se por práticas, a partir do que Foucault denomina por epistemes e dispositivos. As epistemes dizem respeito às práticas discursivas, enquanto os dispositivos abrangem tanto essas práticas quanto aquelas que são não discursivas. A análise dos dispositivos surge da necessidade de considerar, além dos discursos, as práticas não discursivas - as chamadas relações de poder - na constituição das condições que possibilitam a produção dos saberes. Em outras palavras, busca-se analisar a forma pela qual as práticas discursivas se articulam com as não discursivas. O domínio das práticas estende-se, assim, desde a ordem do saber até a ordem do poder (CASTRO, 2024).

Segundo Castro (2024), Foucault não desenvolve de forma detalhada em nenhuma de suas obras o conceito de prática, portanto se faz necessário reconstruí-lo a partir de algumas outras indicações. Serão enfatizadas aqui, as ideias consideradas pertinentes ao escopo do trabalho.

Foucault compreende a noção de “experiência" como a correlação, dentro de uma cultura, entre domínios de saber, tipos de normatividade e formas de subjetividade. A análise histórica das formas de experiência é interpretada em termos de pensamento. Para Foucault, o pensamento pode ser entendido como o que possibilita, em diferentes formas, o jogo do verdadeiro e do falso, constituindo o ser humano como sujeito de conhecimento. É o pensamento que funda a aceitação ou a recusa das regras, formando o ser humano como sujeito social ou jurídico, e que instaura sua relação consigo mesmo e com os outros, constituindo o ser humano como sujeito ético. Dessa forma, o pensamento não deve ser buscado apenas nas formulações teóricas, como na filosofia ou ciência, mas pode e deve ser analisado em todas as maneiras de dizer, de fazer e de conduzir-se, por meio das quais o indivíduo se manifesta e age como sujeito de conhecimento, ético ou jurídico, consciente de si e dos outros (CASTRO, 2024).

Para aprofundar a compreensão do dispositivo como composição entre práticas discursivas e não discursivas, constituídas historicamente a partir de formas de pensamento que definem ordens de verdade e poder, Gonçalves (2010) apresenta o entendimento de Foucault de dispositivo através de uma entrevista intitulada “*Sobre a história da sexualidade*” (1998a, p. 244). Segundo Foucault, um dispositivo é:

> [...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do

> dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos. [Um] discurso que pode aparecer como programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite justificar e mascarar uma prática que permanece muda; pode ainda funcionar como reinterpretação desta prática, dando-lhe acesso a um novo campo de racionalidade. Em suma, entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes. [O dispositivo pode ser entendido também] como um tipo de formação que, em um determinado momento histórico, teve como função principal responder a uma urgência histórica. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante.

Entende-se até aqui, que as políticas públicas são, elas mesmas, expressões concretas de dispositivos de poder, ao anunciarem um conjunto de normas, instituições, discursos e decisões, que por meio das leis, programas, inquéritos de segurança alimentar e indicadores estatísticos, compõem um dispositivo em torno da questão alimentar no Brasil. Esse dispositivo não é neutro, ele responde a momentos históricos com funções estratégicas dominantes.

Segundo Pinheiro (2020), para Foucault (2018b: 94), com os fisiocratas e economistas do século XVIII, a população deixa de ser vista apenas como um conjunto de súditos submetidos à vontade do soberano por meio de regulamentos, leis e decretos, passando a ser concebida como um conjunto de processos sobre a dependência de uma série de variáveis, como o clima, o entorno material, o comércio e a circulação das riquezas, as leis, os impostos, a maneira com que os direitos são assegurados, os valores morais ou religiosos reconhecidos a diferentes tipos de conduta. Para favorecer a população ou conseguir que ela esteja numa relação justa com os recursos e as possibilidades de um Estado, é necessário agir sobre uma série de fatores e elementos que estão aparentemente longe da própria população e de seu comportamento imediato. É por esses fatores distantes e pelas variáveis com as quais dada população se mantém em relação de dependência, que vai efetivamente ser possível agir sobre ela. Trata-se de uma técnica totalmente diferente que se esboça: atuar sobre coisas aparentemente distantes da população, como a distribuição dos alimentos, as ruas, o fluxo das águas, o controle das taxas de natalidade e mortalidade, das endemias, da pobreza, etc.

Sob o aparato teórico dos dispositivos de segurança, a questão que se coloca será a de saber como manter a circulação de mão-de-obra e a população de pobres válidos, dentro dos limites que sejam social e economicamente aceitáveis em torno de uma média considerada ideal para um funcionamento social dado (FOUCAULT, 2008b). Os dispositivos de segurança vão inserir os fenômenos de população – em especial os fenômenos de pobreza – sob um cálculo

de custo. No lugar de instaurar uma divisão binária entre o permitido e o proibido, vai fixar de um lado uma média considerada ótima e, depois, estabelecer os limites do aceitável, além dos quais a coisa não deve ir. É uma outra gestão da pobreza e uma outra distribuição dos mecanismos de poder que assim se esboça (FOUCAULT, 2008b).

Com a ampliação dos mecanismos de governo, que passam a ter a população como alvo central, a norma não é apenas aquilo que garantiria um comportamento adequado mediante as técnicas da disciplina, ela deixa de atuar apenas sobre comportamentos individuais de grupos específicos, como pobres ou delinquentes, e passa a produzir efeitos de normalização sobre o conjunto da população. A normalização consiste, nesse contexto, no conjunto das técnicas destinadas a gestão da vida: se de um lado a normalização reforça a valorização da vida de uma população, de outro, ela fixa os seus limites pela criação de normalidade que difunde.

A economia política, segundo Foucault, busca compreender por meio de seus cálculos, uma certa "naturalidade" própria da prática de governo. A natureza não é, para a economia política, uma região reservada e originária sobre a qual o exercício do poder não deveria ter influência, mas algo que corre através do próprio exercício da governamentalidade. Ignorar essa natureza pode gerar consequências negativas para ela mesma. Assim, a ação governamental passa ser medida pelo sucesso ou fracasso, e não mais pela legitimidade ou a ilegitimidade. Para Foucault, com a economia política inicia-se uma nova era na qual o princípio poderia ser o seguinte: um governo nunca sabe o bastante que corre o risco de governar demais, ou ainda, um governo nunca sabe ao certo como governar apenas o bastante (PINHEIRO, 2020).

As práticas de governo passam a ser delimitadas com base em critérios de utilidade, o que implica colocar, a cada momento, questões como: é útil? É útil para quê? Dentro de quais limites é útil? A partir de que se torna útil? E a partir de que se torna nocivo? Foucault adverte que não se trata de uma projeção no plano político, de uma ideologia utilitarista. Pelo contrário, trata-se de definir uma prática de governo, qual deve ser sua esfera de ação e defini-la em termos de utilidade (PINHEIRO, 2020). A partir disso, o utilitarismo aparece como algo diferente de uma ideologia: "o utilitarismo é uma tecnologia de governo", e vai designar a posição que consiste em colocar à governamentalidade a questão da sua utilidade ou não-utilidade (FOUCAULT, 2008a:56). A linha de tendência que vai procurar limitar a ação do poder público em termos de utilidade governamental vai caracterizar não apenas a história do liberalismo europeu, mas também a história do poder público no Ocidente. A partir disso, a questão da utilidade - tanto individual quanto coletiva, envolvendo cada sujeito e a sociedade como um todo - passa a ser o grande critério de elaboração dos limites do poder público.

Nesse sentido, pode-se afirmar que “o governo (…) é algo que manipula interesses” (FOUCAULT, 2008a: 61). Os interesses passam a ser o meio através do qual o governo pode agir sobre todas as coisas, como os indivíduos, grupos populacionais, atos, palavras, riquezas, recursos, propriedade, direitos e as políticas sociais. Por essa lógica, o governo não precisa mais agir diretamente sobre coisas ou pessoas. “O governo vai se exercer agora sobre o que podemos chamar de uma república fenomenal dos interesses” (2008a: 63). A grande questão colocada pelo liberalismo passa a ser: qual o valor de utilidade do governo e de todas as suas ações em uma sociedade em que é a troca que determina o verdadeiro valor das coisas? (PINHEIRO, 2020).

Pinheiro (2020) deixa claro que sua intenção não é transpor uma realidade histórica para a realidade brasileira, e que seu objetivo é fornecer algumas pistas e contribuições que sirvam como pontos de partida para pensarmos e atuarmos na investigação de nossos processos históricos, construindo as nossas próprias referências teórico-metodológicas ao logo deste percurso. O presente trabalho busca sugerir a problemática levantada nesta seção, a fim de fomentar uma reflexão a partir da análise das políticas públicas, dos direitos humanos e da segurança alimentar nacional.

Com o objetivo de aprofundar os desdobramentos da produção de Foucault e abrir espaço para dialogar com o conceito de necropolítica, verifica-se que Achille Mbembe (2016) parte do entendimento que a expressão máxima da soberania reside, em grande parte, “no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer.” O ato de matar ou deixar viver representam os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Exercitar a soberania, portanto, significa exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a expressão e manifestação de poder.

Poderia-se resumir o exposto acima, sob o que Michel Foucault entende por biopoder: aquele domínio da vida sobre o qual o poder tomou o controle. Mas infere-se as questões: sob quais condições práticas se exerce o direito de matar, deixar viver ou expor à morte? Quem é o sujeito dessa lei? O que a aplicação de tal direito nos diz sobre aquele que é condenado à morte e sobre a relação de oposição entre quem mata e quem morre? Mbembe (2016) questiona se essa noção de biopoder é suficiente para explicar as formas atuais em que a política, por meio da guerra, da resistência ou do combate ao terrorismo, faz do assassinato do inimigo seu objetivo central. A guerra é, ao mesmo tempo, um instrumento para alcançar a soberania e um meio de exercer o direito de matar. Se entendermos a política como uma forma de guerra, que lugar é dado à vida, à morte e ao corpo - em especial o corpo ferido ou morto – e de que forma eles estão inscritos na ordem de poder? Na formulação de Foucault, o biopoder funciona

mediante a divisão entre aqueles que devem viver e os que devem morrer. Dessa forma, segundo Mbembe (2016):

> Operando com base em uma divisão entre os vivos e os mortos, tal poder se define em relação a um campo biológico – do qual toma o controle e no qual se inscreve. Esse controle pressupõe a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma cesura biológica entre uns e outros. Isso é o que Foucault rotula com o termo (aparentemente familiar) "racismo".

Que a questão racial ocupe uma posição central na lógica do biopoder é algo justificável. Isso porque, mais do que o pensamento de classe, a raça foi sempre presente sobre o pensamento e a prática das políticas do Ocidente, sobretudo nas formas de imaginar a desumanidade e dominação de povos estrangeiros. Em termos foucaultianos, o racismo pode ser entendido como uma tecnologia que viabiliza o exercício do biopoder. Na chamada economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição de morte e tornar possível as funções letais do Estado. Segundo Foucault, essa é "a condição para a aceitabilidade do fazer morrer" (MBEMBE, 2016). E ainda, afirma que o direito soberano de matar e os mecanismos de biopoder estão inscritos na forma em que funcionam todos os Estados modernos.

A incorporação da perspectiva foucaultiana sobre biopoder, ampliada pelas reflexões de Achille Mbembe acerca da necropolítica, permite refletir sobre o exercício da soberania que se manifesta no controle da mortalidade, transformando a vida em expressão de poder. O biopoder sustenta a compreensão de que o Estado não apenas garante direitos, mas também regula o acesso à vida. Ao trazer o racismo como tecnologia de governo, Mbembe em diálogo com Foucault oferece uma chave teórica para problematizar a questão da insegurança alimentar no Brasil como expressão de um racismo estrutural que atravessa as políticas de Estado. Os dados que demonstram desigualdades entre grupos sociais não são apenas casuais, mas resultado de uma história de decisões políticas que produzem efeitos concretos sobre quais vidas o Estado protege mais ou menos. Nesse sentido, a ausência de garantias fundamentais pode ser interpretada como a expressão de uma lógica que considera que determinadas populações podem morrer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As práticas discursas que se manifestam através de campanhas, informativos e narrativas políticas, oferecem uma "caixa de ferramentas" para que o campo da Economia possa trabalhar de forma integrativa e complexa os elementos que compõem o comportamento humano e a dimensão ética na formulação das políticas públicas.

A história dos direitos humanos é marcada por um processo dialético entre grupos detentores de poder e grupos historicamente marginalizados. Para traçar uma linha civilizatória nessas relações, os fundamentos dos direitos universais foram capazes de captar essa problemática e fornecer parâmetros de condutas constitucionais aos Estados. No Brasil, desenvolveu-se nas últimas duas décadas um arcabouço jurídico capaz de fomentar políticas públicas voltadas ao Direito Humano a Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional.

Porém estas políticas revelam que o Estado permanece como palco central de embates de interesses. Embora o ideal da imparcialidade tenha buscado sustentar a narrativa do Estado neutro acima dos interesses e dos conflitos da sociedade civil, a própria lógica dessa concepção acaba por justificar exclusões e reproduzir desigualdades, exigindo uma visão interseccional sobre a análise de dados.

O levantamento dos indicadores de insegurança alimentar no Brasil, entre 2004 e 2023, permite visualizar de forma quantitativa, a materialização dessas desigualdades, e comprovar que a fome - não somente em manifestação de restrição mas também de forma oculta - não fica apenas no imaginário e subjetividade, ela incide de forma concreta e desproporcional sobre os diferentes grupos. Identifica-se que embora haja avanços, persiste a manutenção de desigualdades, além de alguns anos apresentarem melhores resultados que outros, de forma contraditória ao que poderia se esperar, que seria uma certa linearidade no cumprimento, por parte do Estado de Direito, da sua própria razão de existir.

A partir desse diagnóstico, entende-se que as políticas de segurança alimentar devem necessariamente incorporar uma abordagem intersetorial capaz de oferecer a diferentes grupos sociais o acesso a alimentação adequada de acordo com suas especificidades. Embora as disparidades nos índices de insegurança alimentar sejam evidentes, o presente trabalho não se aprofundou nos fatores que poderiam justificá-las, como por exemplo a variável explanatória gênero associada ao mercado de trabalho que poderia compor um modelo analítico, deixando essa questão em aberto para futura investigação.

Ao longo do período analisado, assistiu-se um otimismo e expectativas promissoras para o futuro, em um processo que na verdade, estava fragilizado pelas vias da financeirização, a

qual impacta direta ou indiretamente, mas de forma estrutural, programas sociais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE destaca-se como uma política exemplar ao enfrentamento da insegurança alimentar, por sua capacidade de atender a grupos socialmente vulneráveis, como os estudantes das escolas públicas, e por sua articulação com a agricultura familiar, promovendo a soberania alimentar. Ainda assim, a sua execução pode apresentar limitações devido aos efeitos voláteis das gestões socioeconômicas e constitucionais.

A escolha metodológica deste estudo se deu a partir dos referenciais teóricos de Michel Foucault e Achille Mbembe, os quais de forma extraordinária, expõem as formas que o poder atua na gestão da vida e morte das populações.

Considera-se que os resultados e as análises apresentados, podem ser desenvolvidos em futuras pesquisas voltadas à compreensão dos impactos psicossociais da fome, especialmente no que diz respeito aos efeitos da insegurança alimentar na saúde mental de indivíduos em condições de vulnerabilidade social impostas por dinâmicas históricas e estruturais de poder.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. **Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 143, p. 121–139, jan./abr. 2022.

BBC NEWS BRASIL. **Censo 2021: Congresso corta 90% da verba e IBGE diz que medida torna operação inviável**. BBC News Brasil, 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56490188. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14660.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada: ampliando a democracia no SISAN**. Brasília, DF: MDSA; CAISAN, 2017. 72 p. ISBN 978-85-5593-009-6.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica** [...] Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 21 jun. 2025

CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores**. Tradução Luis Reyes Gil. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2024.

CNN BRASIL. **Relatório da ONU mostra que Brasil voltou para o Mapa da Fome em 2021**. 2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/relatorio-da-onu-mostra-que-brasil-voltou-para-o-mapa-da-fome-em-2021/. Acesso em: 22 jun. 2025.

FONTANA, Cleder. NOAL, Rosa Elena. PITANO, Sandro de Castro. **Da fome epidêmica e endêmica a insegurança alimentar no Brasil: Uma aproximação entre a Geografia da fome e os dados da PNAD 2004**. Geografia (Rio Claro. Impresso) , v. 37, p. 67-80, 2012.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRASER, Nancy. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 7–20, 2002. Tradução de Teresa Tavares. DOI: 10.4000/rccs.1250. Disponível em: https://journals.openedition.org/rccs/1250. Acesso em: 10 jun. 2025.

G1. **Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do Conselho de Segurança Alimentar**. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/03/bolsonaro-muda-regras-e-retira-atribuicoes-do-conselho-de-seguranca-alimentar.ghtml. Acesso em: 22 jun. 2025.

G1. **Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: "Não existe da forma como é falado**". 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/08/26/ja-viu-alguem-pedindo-pao-na-porta-da-padaria-pergunta-bolsonaro-ao-falar-sobre-fome-no-brasil.ghtml. Acesso em: 22 jun. 2025.

G1. **Lula assina decreto e Conselho Nacional de Segurança Alimentar volta a funcionar**. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/02/28/lula-assina-decreto-e-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-volta-a-funcionar.ghtml. Acesso em: 23 jun. 2025.

G1. **PEC 241: um teto para os gastos públicos**. 2016. Disponível em: https://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/. Acesso em: 22 jun. 2025.

O GLOBO. "**Antes de construir, preciso desconstruir muita coisa no Brasil", diz Bolsonaro nos EUA**. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792. Acesso em: 22 jun. 2025.

GONÇALVES, Jadson Fernando Garcia. **Foucault e a questão do dispositivo, da governamentalidade e da subjetivação: mapeando noções**. Revista Margens Interdisciplinar, v. 6, n. 7, p. 16-31, 2010. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/revistamargens/article/view/1232. Acesso em: 25 jun. 2025.

HOFFMANN, Rodolfo. **Determinantes do consumo da merenda escolar no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004 e 2006**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 19 (1): 33-45, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/302557050_Determinantes_do_consumo_da_merenda_escolar_no_Brasil_analise_dos_dados_da_PNAD_de_2004_e_2006. Acesso em: 22 jun. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 06 abr. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: segurança alimentar 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mai. 2025.

INSTITUTO FOME ZERO. **Emília e a Turma do Sítio no Fome Zero**, 2001. Acervo Fome Zero. Disponível em: https://ifz.org.br/acervo-fome-zero/. Acesso em: 24 jun. 2025.

INSTITUTO FOME ZERO. **Fome Zero: uma história brasileira**. Volumes I, II e III, 2010. Acervo Fome Zero. Disponível em: https://ifz.org.br/acervo-fome-zero/. Acesso em: 24 jun. 2025.

JERÓNIMO, Patrícia. **Dos tratados filosóficos aos tratados internacionais: uma breve história dos direitos humanos**. In: SERRA, Carlos (org.). O que são Direitos Humanos? Lisboa: Escolar Editora, 2019.

JESUS, Maria Carolina de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. São Paulo, 1960.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. **Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização**. Novos Estudos CEBRAP (Online), São Paulo, n. 37, mai./ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/. Acesso em: 19 jun. 2025.

LEME, Adriana Salay. **Josué de Castro e as metamorfoses da fome no Brasil, 1932-1946**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4, p. 1151-1172, out./dez. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/PqpXgJyrCf4PbsgnFGL7zQf/. Acesso em: 19 jun. 2025.

LIMA, Débora Reis dos Santos et al. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência**. Revista de Alimentação e Cultura das Américas, Brasília, v. 41, p. 20-44, jan./jul. 2023. Disponível em: https://raca.fiocruz.br/index.php/raca/article/view/159/99. Acesso em: 21 jun. 2025.

LOCATELLI, Nathália Tarossi; CANELLA, Daniela Silva; BANDONI, Daniel Henrique. **Fatores associados ao consumo da alimentação escolar por adolescentes**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, e00183615, 2017. DOI: 10.1590/0102-311X00183615. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2017.v33n4/e00183615/. Acesso em: 22 jun. 2025.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Revista Arte & Ensaios, v. 32, p. 123–151, 2016. Disponível em: https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/necropolitica.pdf. Acesso em: 17 mai. 2025.

MARTINS, G. C. C. et al. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma revisão sistemática da literatura do período 2010 a 2022**. Observatório de la Economía Latinoamericana, Curitiba, v. 21, n. 8, p. 8313–8347, ago. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/373055912_O_Programa_Nacional_de_Alimentacao_Escolar_PNAE_uma_revisao_sistematica_da_literatura_do_periodo_2010_a_2022. Acesso em: 20 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ÓAÊ); FINEDUCA. **Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do PNAE – 2022/2023**. 2022. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae-2022-2023/. Acesso em: 24 jun. 2025.

OLIVEIRA, Luciene Cordeiro de; FREITAS, Maria Yedda Linhares de. **Josué de Castro e a geografia da fome: ciência e política na década de 1930**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 325-345, maio/ago. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/PqpXgJyrCf4PbsgnFGL7zQf/. Acesso em: 19 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 15 mai. 2025.

PINHEIRO, D. A. L. **A normalização da pobreza e a questão liberal em Michel Foucault: o problema da população e o caráter utilitário das políticas sociais na modernidade**. MNEMOSINE (RIO DE JANEIRO) , v. 16, p. 392-412, 2020.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; et al. **Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 28, n. 1, p. 301-312, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/Y36FpmxJQbDYqKCWYMyCKDH/?lang=pt. Acesso em: 21 jun. 2025.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>Acesso em: 06 abr. 2025.

VEJA. **Bolsonaro volta a criticar IBGE e diz que desempregados são mais de 12 mi**. 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/bolsonaro-volta-a-criticar-ibge-e-diz-que-desempregados-sao-mais-de-12-mi/. Acesso em: 22 jun. 2025.

YOUNG, Iris Marion. **O ideal da imparcialidade e o público cívico**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 9, p. 165–186, dez. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/MjhD8CMdFSRWfsHf7fcYNwB/. Acesso em: 15 jun. 2025.