

As más escolhas alimentares como impedimento à efetivação do direito humano à alimentação adequada

ÉRICA VALENTE LOPES
JOÃO LUÍS NOGUEIRA MATIAS

Resumo: Com a elevada inflação entre 2020 e 2021, o aumento do preço de alimentos essenciais à nutrição humana limitou a tomada de decisões de considerável parcela de brasileiros. Devido à perda de poder aquisitivo, ela se viu forçada a optar por alimentos mais baratos e com baixo teor nutricional. Os reflexos negativos são observados no aumento da insegurança alimentar, conforme dados da FAO e do IBGE. Apesar da alta de preços, a produção alimentar das *commodities* atingiu recordes. O artigo desenvolve-se baseado nestas indagações: como se pode relacionar o direito à alimentação adequada e insegurança alimentar? O aumento da insegurança alimentar se deve à escassez na produção alimentícia ou a problemas de acesso econômico? Quais as consequências da insegurança alimentar e quais as formas de minorá-las? A metodologia utiliza o raciocínio dedutivo fundamentado em fontes bibliográficas e documentais para desenvolver pesquisa interdisciplinar, com caráter exploratório e abordagem qualitativa, na articulação do direito humano à alimentação adequada e de insegurança alimentar.

Palavras-chave: direito à alimentação saudável; insegurança alimentar; acesso econômico; más escolhas alimentares.

Bad food choices as an impediment to the effectiveness of the human right to adequate food

Abstract: The increase of inflation, between 2020/2021, caused an increase in the price of essential foods for human nutrition, causing limitations in the decision-making of a considerable portion of Brazilians. Due to the loss of purchasing power, the option for cheaper foods was forced. However they are low nutritional content. The negative effects are observed in increase of food insecurity according to data from FAO and IBGE. Despite the rise in prices, food production of commodities

Recebido em 15/3/22
Aprovado em 2/8/22

reached records. From this paradox, it is questioned: How are the right to adequate food and food insecurity related? Is the increase in food insecurity due to shortages in food production or to problems of economic access? What are the consequences of food insecurity and what are the ways to alleviate them? From these questions, the article is developed. The methodology uses deductive reasoning, based on bibliographic and documentary sources to develop interdisciplinary research, with an exploratory character and a qualitative approach, in the articulation of the human right to adequate food and food insecurity.

Keywords: right to healthy food; food insecurity; economical access; bad food choices.

1 Introdução

O Brasil deixou o Mapa da Fome em 2014 devido aos resultados positivos das políticas sociais desenvolvidas nos anos anteriores. Desde então, por motivos diversos, entre eles a pandemia de Covid-19, a realidade modificou-se e evidencia que o Brasil retornou a ele.

Além das questões sociais preexistentes do desemprego e diminuição da renda acarretada pela crise econômica, a alta no valor dos alimentos foi determinante do aumento da inflação e, portanto, da dificuldade de sua aquisição. Ao longo desse período, a produção das *commodities* atingiu recordes. Contudo, a expansão do setor agroalimentar não impactou positivamente o mercado interno, que tem enfrentado alta significativa do preço dos produtos *in natura* e minimamente processados, os mais indicados para uma alimentação saudável pelo *Guia alimentar para a população brasileira* (BRASIL, 2014). Como consequência, houve a diminuição do consumo familiar desses alimentos e o incremento do consumo de produtos mais baratos e menos nutritivos: os ultraprocessados.

A segurança alimentar e nutricional (SAN) é corolário do direito humano à alimentação adequada (DHAA), garantido no art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, [1948]) e, internamente, no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2022]). Consiste no “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, [...] tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica

e socialmente sustentáveis”, como preceitua o art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006 (BRASIL, [2021])).

A insegurança alimentar classifica-se em três graus, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014): leve, moderada e grave. Há maior preocupação com o aumento do número de pessoas nos últimos cenários, em que o alimento não é suficiente para a família, e no último também não o é para crianças.

Com respaldo na situação fática representada por índices e pesquisas oficiais, objetiva-se analisar em que medida contraria o DHAA a mudança do comportamento do consumidor, que passou a adquirir produtos mais baratos e com menos nutrientes, forçado pela perda de poder aquisitivo. Parte-se das seguintes questões: como se relacionam a insegurança alimentar e o DHAA? O aumento da insegurança alimentar deve-se à escassez na produção de alimentos ou a problemas relacionados ao acesso econômico? Quais as consequências da insegurança alimentar e as formas de minorá-los?

Inicialmente, delimita-se o DHAA ao se destacar que a segurança alimentar é precursora de sua efetivação. Na segunda seção, são analisados dados referentes ao crescimento econômico e à alta inflação dos alimentos, relacionando-os a fim de compreender os reais motivos do aumento da insegurança alimentar. Na sequência, analisa-se o reflexo das más escolhas alimentares decorrentes da crise econômica e seu impacto na saúde e na boa nutrição. Por fim, são apresentadas as conclusões.

2 O redimensionamento jurídico do direito humano à alimentação adequada e os modos de aferir sua efetividade

Naturalmente, a relação dos seres humanos com o alimento tem evoluído ao longo do tempo, e neste início de século não se pode falar sobre o ato de comer sem associá-lo à saúde e ao bem-estar. O direito à alimentação tem estatura de direito humano desde a Declaração de Direitos Humanos de 1948. Contudo, novos dimensionamentos jurídicos permitem interpretar o problema da falta de comida como uma questão social.

A segurança alimentar é parte dessa evolução normativa e está intrinsecamente vinculada à garantia do DHAA, como será demonstrado a seguir. Também serão explicitados os métodos de aferição dos índices de segurança alimentar. Indica-se, ao final, o que melhor se aplica à realidade brasileira.

2.1 O redimensionamento normativo do direito humano à alimentação adequada

A utilização do termo *segurança alimentar* é posterior à Segunda Guerra Mundial e inicialmente era compreendido de forma restrita. Limitava-se ao que cada país poderia produzir em alimento a fim de que seus habitantes não passassem fome (BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010, p. 11). Em 1945, foram criadas a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (FAO), iniciando-se um processo de mudança conceitual do termo.

Em virtude especialmente do trabalho, reflexão e ativismo de Josué de Castro¹, desde a década de 1940 a fome tem sido encarada no Brasil como problema nacional resultante de desigualdades sociais. O médico demonstrou como amplos setores da população brasileira viviam em estado permanente de fome crônica e aguda, sendo um problema de justiça social. Em razão de sua expertise, foi eleito presidente do Conselho Executivo da FAO, sediado em Roma, cargo que exerceu entre 1952 e 1956.

Ressalte-se a importância da FAO, que atua no combate à fome e à pobreza, na promoção do desenvolvimento agrícola, na melhoria da nutrição, na busca da segurança alimentar e no acesso contínuo de todas as pessoas, sem distinção, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável (BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010, p. 6). É, por princípio, um fórum neutro, no qual os países desenvolvidos e em desenvolvimento se reúnem de forma igualitária para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas.

Em 10/12/1948, durante a Assembleia Geral da ONU em Paris, foi assinada a Declaração Universal de Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, [1948]), em cujo art. 25.1² se prevê que cada pessoa ou família tem direito

¹ “Médico, professor, geógrafo, sociólogo e político, Josué de Castro fez da luta contra a fome a sua bandeira. Nascido em 1908, em Pernambuco, Josué de Castro foi autor de inúmeras obras, apresentando idéias [*sic*] revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro foi um homem que estudou a fundo as causas da miséria no País e no mundo e afirmava que ambas eram frutos de uma sociedade injusta. Suas ideias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e duas indicações para o Prêmio Nobel da Paz” (BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010, p. 6). Sua obra mais conhecida é *Geografia da Fome* (CASTRO, 2003).

² Art. 25.1: “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” (NAÇÕES UNIDAS, [1948]).

à alimentação. Àquela época, a questão alimentar ainda era concebida como disponibilidade insuficiente de alimentos.

Com efeito vinculante para os países signatários, a Declaração menciona o direito à alimentação sem especificar como assegurá-lo. Apenas em 19/12/1966, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NAÇÕES UNIDAS, 1992), passa a figurar no art. 11.1³ o termo *alimentação adequada*, com o objetivo de qualificar o modo como o direito à alimentação deve ser assegurado.

Desde então, buscou-se conceituar no que consistia o DHAA. A Conferência Mundial de Alimentação de 1974, realizada em Roma, redimensionou esse direito humano, pois revelou que a questão da fome estava mais relacionada à distribuição irregular e iníqua de alimentos do que propriamente à sua produção.

Anos depois, durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida no Brasil em 1986, agregaram-se ao conceito duas dimensões, a do acesso físico e a do acesso econômico, pois, em muitos casos, os famintos não têm como adquirir comida, tampouco com a regularidade necessária. Valente (2002, p. 265) explicita os conceitos de acessibilidade física e econômica, destacando que a segunda “é uma medida de adequação do processo de fruição do direito à alimentação adequada”⁴.

³ Art. 11.1: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

⁴ “Acessibilidade física significa que uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis, tal como crianças até seis meses de idade e crianças mais velhas, pessoas idosas, deficientes físicos, doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, inclusive os doentes mentais. Vítimas de desastres ambientais, pessoas vivendo em áreas de alto

Como resultado, a dimensão de acesso físico e econômico à comida teve a adição da preocupação com a segurança, a qualidade e o caráter nutritivo que se espera de um alimento, pois a saúde do ser humano é o objetivo a ser atingido. Esses redimensionamentos culminaram no conceito de *segurança alimentar* unida à *nutricional*, em que esta tem relação com a escolha, o preparo, o consumo do alimento, e aquela, com a utilização biológica e a saúde dos seres. O conceito compreende a garantia às pessoas do mínimo essencial para estarem sadias e livres da fome, em respeito à dignidade da pessoa humana:

A segurança alimentar e nutricional consiste em garantir condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (VALENTE; BEGHIN; IMMINK; COITINHO; RONDÓ; SHRIMPTON; CHAVES, 2002, p. 48).

Entre o final da década de 1980 e o início da seguinte, ao conceito de segurança alimentar incorporou-se a ideia de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente), com qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de maneira

risco e outros grupos particularmente prejudicados podem necessitar de atenção especial e, em certos casos, ser priorizados com relação à acessibilidade ao alimento. Uma vulnerabilidade particular é aquela de grupos indígenas, cujo acesso às suas terras ancestrais pode estar ameaçado. Acessibilidade econômica significa que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento para determinada dieta, deveriam ser de tal ordem que a satisfação de outras necessidades básicas não fosse ameaçada ou comprometida. Grupos socialmente vulneráveis, como os sem terra e outros segmentos empobrecidos da população, podem necessitar do apoio de programas especiais” (VALENTE, 2002, p. 265).

sustentável, equilibrada e aceitáveis culturalmente, além de incorporar a noção de acesso à informação. Com as declarações da FAO e da World Health Organization (Organização Mundial da Saúde) (OMS) na Conferência Internacional de Nutrição realizada em Roma em 1992, essa visão foi consolidada. Acrescentavam-se definitivamente ao conceito de SAN os aspectos nutricional e sanitário (VALENTE; BEGHIN; IMMINK; COITINHO; RONDÓ; SHRIMPTON; CHAVES, 2002, p. 41).

A pressão internacional e social pós Rio-92 culminou na promulgação do Decreto nº 591, de 6/7/1992, que internalizou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, com ele, o DHAA. Apesar do avanço, os esforços governamentais ainda se centravam no enfrentamento do círculo vicioso de fome, miséria e violência.

Em 1993, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a segurança alimentar finalmente passou a ser assunto de governo e de justiça social. No mesmo ano foi elaborado o Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (LOPES; CHEHAB, 2009, p. 26). A despeito dos progressos, a luta pela efetivação dos direitos alimentares enfrentou momentos delicados, como a extinção do Consea em 1995.

Por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação – organizada pela FAO e realizada em Roma em 1996 –, a SAN passou a ser considerada garantia de efetivação do DHAA, pois esta não se reduz ao mero ato de comer. Como resultado, a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação⁵ foram firmados com o objetivo de combater a fome no mundo.

⁵“Nós reconhecemos a necessidade de adoptar políticas que levem a investir no desenvolvimento de recursos humanos, na pesquisa e nas infraestruturas, para se alcançar a segurança alimentar. Devemos encorajar e criar fontes de emprego e de rendimento e também promover um acesso equitativo a recursos produtivos e financeiros. Concordamos com o facto que o comércio é um elemento chave para a segurança alimentar. Concordamos em adoptar políticas de comércio alimentar e políticas comerciais em geral que irão incentivar os nossos produtores e consumidores a utilizarem os recursos disponíveis em modo economicamente sólido e sustentável. Reconhecemos a importância, para a segurança alimentar, de uma agricultura sustentável, da pesca, silvicultura e desenvolvimento rural sustentáveis em zonas pobres, bem como em áreas potencialmente mais ricas. Reconhecemos o papel fundamental dos agricultores, pescadores, silvicultores, das populações indígenas e das suas comunidades, de todas as pessoas envolvidas no sector alimentar e também das suas organizações, quando apoiadas por uma efectiva investigação e extensão, na obtenção da segurança alimentar. As nossas políticas de desenvolvimento sustentável promoverão uma participação integral, darão plenos poderes às pessoas, especialmente mulheres, uma distribuição equitativa de rendimentos, acesso aos cuidados de saúde e de educação, assim como oportunidades para os jovens. Uma atenção especial deve ser dada àqueles que não podem produzir ou ter acesso a alimentos suficientes que lhes assegure uma dieta adequada, incluindo os indivíduos afectados por guerras, distúrbios civis, desastres naturais ou mudanças do meio ambiente provocados pela alteração das condições climáticas. Somos conscientes da necessidade de uma acção urgente de combate contra as pragas, secas e degradação dos recursos naturais, incluindo a desertificação, pesca excessiva e a erosão da diversidade biológica” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 1996).

A imprecisão do adjetivo *adequada* levou à necessidade de aclarar seu sentido. Disso resultou em 1999 o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, cujo art. 11 dispõe sobre como o DHAA se concretiza (NAÇÕES UNIDAS, [2016], p. [2]): “direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”⁶. O documento afirma a progressividade do direito e enfatiza a responsabilidade estatal na sua proteção:

O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (NAÇÕES UNIDAS, [2016], p. [2]).

Conforme se infere, o Comentário Geral nº 12 representou um passo significativo na definição do DHAA e dos meios para sua efetivação. Eide (2002, p. 223) destaca a credibilidade da interpretação por ser proveniente do organismo supervisor responsável pelo monitoramento da implementação do DHAA pelos Estados

⁶ Destaque-se igualmente a definição do DHAA em 2002 pelo relator especial da ONU para o direito à alimentação, Olivier de Schutter (apud BURITY; FRANCESCHINI; VALENTE; RECINE; LEÃO; CARVALHO, 2010, p. 163): “O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva”.

signatários: “este comentário geral figurará, em tempos vindouros, como o documento oficial de maior autoridade, formulado até esta data, com referência ao direito à alimentação”.

O mesmo entendimento é expresso por Siqueira, Cotta, Ribeiro, Sperandio e Priore (2014, p. 302), para os quais

duas contribuições ficaram mais claras ao longo do processo de formulação do Comentário Geral nº 12: primeiro, o reconhecimento do provimento dos direitos como obrigação do Estado e, segundo, a inter-relação do DHAA com o conceito mais amplo de segurança alimentar, uma vez que sua realização não é somente relacionada ao provimento do alimento, mas a uma abrangência mais ampla que contempla outros direitos.

Em 1999, no âmbito do Ministério da Saúde, o DHAA foi incluído como princípio norteador na Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). A SAN ganhou impulso com a criação do Programa Fome Zero e a reativação do Consea em 2003 – o qual foi extinto pela Medida Provisória nº 870/2021 (PEIXINHO, 2007, p. 12). A importância do Conselho estava na ampla composição, com 38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado, além de atuar como ponte de comunicação junto ao governo federal, por meio da elaboração de propostas e monitoramento de iniciativas públicas de SAN, incluindo as ações de regulação (FIAN BRASIL, 2019, p. 82).

Em 2000, preocupada com os índices de mortalidade infantil por inanição e fome mundial, a ONU reuniu representantes de 189 países para a Cúpula do Milênio. Das discussões e propostas surgiram os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015* (ODM). Neles estão contidas oito metas dirigidas a áreas prioritárias para a melhoria das condições de saúde, educação, bem como a eliminação da extrema pobreza. Nas metas 1 e 2, por exemplo, objetivava-se reduzir,

respectivamente, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1,00 por dia e a da população que sofre com a fome (LAURENTI, 2005, p. 3-4).

Como se observa, a origem e o desenvolvimento do conceito de SAN permitiram atrair olhares para a problemática de forma a reconfigurar o DHAA. Essas novas dimensões foram incorporadas por ocasião da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda em março de 2004 (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, [2004]). O conceito adotado evoluiu e propiciou a edição da Losan, constituindo um avanço na promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, disposto no art. 3º da Losan:

Art. 3º A *Segurança Alimentar e Nutricional* consiste na realização do direito de todos ao *acesso regular e permanente* a alimentos de *qualidade*, em *quantidade suficiente*, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de *saúde* que respeitem a *diversidade cultural* e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente *sustentáveis* (BRASIL, [2021], grifos nossos).

A partir da promulgação da Losan,

a garantia do direito à alimentação torna-se mais que uma reivindicação social. Transforma-se em um compromisso estatal, sendo dever do Estado efetivá-lo. As instituições e os poderes estatais, a exemplo do Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público, tornam-se responsáveis por sua implementação. [...] A LOSAN é uma legislação que ensina muito sobre o reconhecimento e sobre os desafios que se impõem aos direitos. Ela é o resultado [de] uma etapa de [...] intensa mobilização social que dura, ao menos, 70 anos (ROCHA, 2016-2017, p. 108-111).

Apesar da normatização internacional e infraconstitucional, o direito à alimentação foi incluído na CRFB somente após a Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010, que o inseriu no rol dos direitos sociais do art. 6º⁷. O direito subjetivo protegido não é apenas a garantia da alimentação, mas a de que ela seja efetivada de forma saudável e adequada para resguardar a dignidade da pessoa humana. O Brasil obteve bons resultados referentes à diminuição da fome, o que permitiu sair do Mapa da Fome em 2014⁸.

⁷Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, [2022]).

⁸O investimento em programas sociais e a valorização do salário mínimo, ocorridos entre 2001 e 2012, permitiram que a renda dos 20% mais pobres crescesse três vezes mais do que a renda dos 20% mais ricos. Com isso, em 2014 o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO, o que significa que menos de 5% de sua população viviam em situação de insegurança alimentar (FIAN BRASIL, 2019, p. 83).

Primando pela continuidade das políticas desenvolvidas, em 2015 mais de 150 líderes reuniram-se em Nova Iorque com o intuito de adotar uma nova agenda mundial, ampliando as metas fixadas nos ODMs, as quais majoritariamente se referiam ao combate à fome, para integrá-las em 17 metas pautadas no desenvolvimento sustentável (SOBRE..., c2022).

Dada à vinculação com o tema, destacam-se: o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 2, que fixa a meta de “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”; o ODS nº 3, que objetiva “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”; o ODS nº 12, com o fim de “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”; e o ODS nº 17, instrumento de efetivação das três anteriores com o fito de “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (SOBRE..., c2022).

Com base na análise de elementos históricos, políticos, econômicos, compreende-se o processo evolutivo pelo qual passou a concepção da alimentação, desde sua forma restrita à fome até a garantia do DHAA, primando pela qualidade nutricional e segurança alimentar.

Importa, contudo, analisar como pode ser aferida a segurança alimentar, a fim de mensurar o grau de efetivação do DHAA.

2.2 Métricas e parâmetros de mensuração

O grau de segurança alimentar de uma população é pressuposto para aferir o cumprimento do DHAA. No entanto, sua mensuração é complexa, pois os indicadores envolvem diferentes áreas de conhecimento: economia, direito, agricultura, educação, saúde, nutrição, assistência social, sociologia, antropologia, psicologia, entre outras. Tomadas isoladamente, são insuficientes para a compreensão integral do problema (KEPPLE; CORRÊA, 2011, p. 188).

Por ser um conceito complexo, é imprescindível destacar o acesso físico, ligado à disponibilidade do alimento; o econômico, quanto à renda para adquiri-lo; e o qualitativo, que não seja tóxico e tenha bom teor nutricional. Nesse sentido, serão abordados dois indicadores de segurança alimentar, um internacional (Sofi) e um nacional (Ebia), para que ao final se justifique a opção pelo indicador brasileiro.

2.2.1 Escala Internacional de Insegurança Alimentar

Anualmente, a FAO publica o relatório *The State of Food Security in the World* (O estado da insegurança alimentar no mundo), também

conhecido como Sofi. Nele são apresentadas análises e resultados relativos aos continentes e aos diversos países. Atente-se em que os termos *food security* e *food safety*, comumente encontrados na literatura estrangeira, se reúnem no Brasil sob a expressão *segurança alimentar*.

Food security é a garantia de acesso aos alimentos e “abrange todo o conjunto de necessidades para a obtenção de uma nutrição adequada à saúde”. E *food safety* significa “a garantia do consumo alimentar seguro no âmbito da saúde coletiva” com produtos livres de contaminantes agroquímicos, biológicos (organismos patogênicos) ou de outras substâncias que possam colocar em risco sua saúde (CAVALLI, 2001, p. 41).

O grau de segurança alimentar medido no Sofi pauta-se no *food security* e é composto por sete indicadores globais, utilizados desde meados da década de 1970. São eles: (1) “relações entre estoques e demanda globais”; (2) “entre estoques finais e vendas”; (3) “modificações na produção de três grupos de países”; (4) “movimentos de preço internacionais, todos esses indicadores referindo-se a cereais”; (5) “índice domiciliar agregado por país”; (6) “monitoramento de tendências”; e (7) “fatores de vulnerabilidade em nível nacional, bem como uma série de outros dados e medições auxiliares cada vez mais sofisticados” (ALENCAR, 2001, p. 141).

Como se observa, esses indicadores baseiam-se na disponibilidade calórica média diária *per capita*⁹, calculada com base no balanço entre alimentos produzidos, exportados e as estimativas de desperdício. Esse cálculo é transformado em calorias e, ao final, dividido pelo número de habitantes. Os valores disponíveis são medidos, avaliados e acompanhados ano a ano, por sexo e idade, a fim de averiguar e comparar o grau de vulnerabilidade à carência alimentar dos diferentes países (KEPPLE; CORRÊA, 2011, p. 189).

⁹ A FAO recomenda a ingestão diária ideal de 2.200 kcal.

O indicador de segurança alimentar do Sofi é um bom parâmetro como comparativo histórico entre países. No entanto, deixa a desejar na identificação de populações locais sob o risco de insegurança alimentar, pois leva em conta somente uma faceta do conceito, a disponibilidade dos alimentos. Deixa à margem, portanto, o acesso econômico a eles e sua utilização biológica, como o impacto na saúde, com base em outros parâmetros qualitativos, mensurados pelo indicador brasileiro.

2.2.2 Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi criada pelo Decreto nº 7.272, de 25/8/2010 (BRASIL, 2010), o qual regulamentou a Losan. Esse decreto visa “assegurar o direito humano à alimentação adequada” mediante a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com vistas a delimitar as diretrizes, a abrangência do conceito (art. 4º), a responsabilidade do Poder Público (art. 2º, § 2º), o monitoramento (art. 8º, III) e a avaliação no País, “que deverão ser feitos por um sistema constituído por instrumentos e metodologias capazes de aferir a realização progressiva deste direito” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, p. [25]).

Para obter um indicador mais próximo da realidade brasileira, alguns parâmetros qualitativos foram necessários, e os indicadores norte-americanos Cornell/Radimer serviram como principal influência. Eles partem da perspectiva de vida das pessoas, para depois serem formulados os indicadores quantitativos de medição. Atualmente a medição realizada pelo Departamento de Agricultura dos EUA baseia seus 18 indicadores nos desenvolvidos pelos pesquisadores, permitindo a mensuração

da magnitude do problema, bem como a gradação da restrição em *leve*, *moderada* e *grave* (CORRÊA, 2007, p. 145).

A influência norte-americana propiciou em 2003 a formulação e o desenvolvimento da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (Ebia) por pesquisadores da Universidade de Campinas, sob a liderança da médica e professora Ana Maria Segall Corrêa. O propósito da Ebia é “medir, diretamente, a percepção de insegurança alimentar e fome em nível domiciliar, o que possibilita a estimativa de sua prevalência na população” (KEPPLE; CORRÊA, 2011, p. 195), e ser uma ferramenta capaz de mensurar a dimensão do acesso aos alimentos.

Das dezoito perguntas do original norte-americano foram mantidas quinze, pois os participantes brasileiros preferiram questionários no formato de perguntas diretas. Os grupamentos conceituais permitem estimar as prevalências de segurança alimentar e classificar os domicílios em quatro níveis: *com* segurança alimentar e *em* insegurança alimentar *leve*, *moderada* ou *grave*, mediante a aferição das variáveis respondidas conforme a Tabela (CORRÊA, 2007, p. 146-147).

Tabela

Pontuação para a classificação dos domicílios nas categorias de segurança alimentar

Categoria	Famílias com menores de 18 anos	Famílias sem menores de 18 anos
Segurança alimentar	0	0
Insegurança alimentar leve	1 a 5	1 a 3
Insegurança alimentar moderada	6 a 10	4 a 6
Insegurança alimentar grave	11 a 15	7 a 8

Fonte: elaborada pelos autores com base em Corrêa (2007, p. 150).

Saliente-se que a Ebia tem como base o conceito de SAN advindo da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, o mesmo disposto na Losan. A medição do grau de carência alimentar brasileiro está diretamente associada ao nível de renda e foi validada em alguns estados a fim de contemplar as especificidades regionais. Resultou, assim, num instrumento de medida aplicável à população brasileira tanto rural quanto urbana, em famílias com ou sem menores de 18 anos, com nível de confiança entre 0,87 a 0,95 (CORRÊA, 2007, p. 149).

Por ser de baixo custo e fácil aplicação, a Ebia começou a ser usada por gestores das políticas públicas nacionais para o diagnóstico da insegurança alimentar, bem como para o monitoramento e a avaliação das ações de combate à fome no País (CORRÊA, 2007, p. 152). É o indicador

utilizado desde 2004 para medir a insegurança alimentar na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Desse modo, levando em consideração que este artigo tem como cerne a análise dos custos estatais da insegurança alimentar brasileira, considera-se esse indicador o mais adequado à medição da real condição alimentar das famílias.

3 O desequilíbrio na balança socioeconômica alimentar brasileira entre 2020 e 2021 e a insegurança alimentar

Nesta seção, será analisado o desequilíbrio socioeconômico brasileiro ocorrido no consumo interno de bens essenciais entre 2020 e 2021, o que limitou o acesso a alimentos saudáveis com a consequente ameaça de aumento de insegurança alimentar e retorno do País ao Mapa da Fome.

Milhares de famílias brasileiras tiveram seus rendimentos diminuídos ou eliminados pelo desemprego provocado pela pandemia da Covid-19. Como agravante, o valor dos alimentos subiu, cerceando a escolha do consumidor que optou por alimentos mais baratos e, consequentemente, de baixo teor nutricional. A todo esse contexto some-se o estilo de vida contemporâneo que favorece o consumo de produtos processados.

3.1 O paradoxo do incremento da produção agrícola e a alta do preço de alimentos saudáveis

O desenvolvimento da produção agrícola possibilitou o aumento de produção em menores espaços – impulso originado na década de 1950, quando diversas nações em desenvolvimento aderiram à Revolução Verde diante da perspectiva de que o uso de agrotóxicos

poderia debelar a fome no mundo (SHIVA, 1997, p. 64). Nessa época, como se viu, o entendimento sobre a insegurança alimentar ainda se apoiava na ideia de produção insuficiente de alimentos, com repercussão principalmente em países pobres.

Enquanto isso, segundo dados colhidos e categorizados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (2018, p. 17), entre 1977 e 2017 a produção de grãos¹⁰ no Brasil cresceu mais de cinco vezes, passando de 47 a 237 milhões de toneladas em 2018; por outro lado, a área plantada aumentou apenas 60%. Entretanto, o maior impulso ocorreu a partir de 1990 com a difusão da biotecnologia e “em grande parte devido ao crescimento das exportações, que se tornaram a força motriz do crescimento recente da agricultura brasileira”. Entre 1990 e 2017, o saldo da balança agrícola brasileira aumentou quase dez vezes e alcançou em 2017 o valor de US\$ 81,7 bilhões, o que contribuiu para o equilíbrio das contas externas do País.

Durante a pandemia em 2020, o setor agrícola não sofreu grandes impactos, permanecendo em contínua ascensão, um setor da economia nacional com resultado positivo no PIB do primeiro trimestre 1,9% maior do que os três primeiros meses do ano anterior. A esse percentual foram gerados R\$ 120 bilhões (CIRILLO, 2020), com safras recordes e estimativa de rendimento nas lavouras em 302 milhões de toneladas até 2027/2028. Um crescimento de 2,5% ao ano de monoculturas alimentares, com prevalência da soja e do algodão.

Entre 2020 e 2021 a inflação aumentou, capitaneada pelo aumento dos preços dos alimentos, diminuindo o poder de compra do consumidor. Em 2020, os preços da indústria subiram

¹⁰ Os grãos considerados referem-se a 15 produtos pesquisados mensalmente pela Conab: algodão-carço, amendoim, arroz, aveia, canola, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo, trigo e triticale.

19,40%, a maior alta desde 2014, e 3,6 vezes maior que a média anual de 5,36% entre 2014 e 2019. Especialistas explicam que isso se deveu à depreciação de 25,2% da moeda brasileira (PREÇOS..., 2021).

Assim, o motivo principal da alta da inflação provém do setor alimentício, contrariamente à alta produção e ao crescimento econômico. Alguns dos motivos apontados foram problemas enfrentados com a oferta da soja, o aumento do valor do arroz, a alta demanda chinesa por carne bovina, fazendo com que o preço aumentasse no comércio internacional. Esses produtos são bastante exportados pelo Brasil e foram determinantes para o resultado.

Em junho de 2021, o Índice de Preços ao Produtor (IPP), que mede os preços de produtos sem impostos e fretes, constatou alta de 1,31% em relação ao mês anterior nos preços da indústria. O acumulado em 12 meses chegou ao recorde de 36,81%. Segundo dados do IBGE (ÍNDICE..., 2021), “os setores de maior influência foram: alimentos (7,60 p.p.), refino de petróleo e produtos de álcool (5,87 p.p.), indústrias extrativas (5,44 p.p.) e outros produtos químicos (4,29 p.p.)”.

Os números relatados permitem concluir que a fome não é estritamente associada à disponibilidade de alimentos. Em verdade, é o desperdício de alimentos uma das maiores preocupações atuais da FAO e de outras organizações e programas – como o International Fund for Agricultural Development, o United Nations Children’s Fund, o World Food Programme e a OMS – e objeto da campanha da Cúpula Mundial da Alimentação em 23/9/2021.

Produz-se mais do que se consome. Desperdiça-se um terço da produção anual mundial ao consumo humano, o que equivale a 1.300 bilhões de toneladas que alimentariam 2 bilhões de pessoas, relata Benítez (c2022), representante regional da FAO para a América

Latina e o Caribe. As perdas incluem “30% dos cereais, entre 40 e 50% das raízes, frutas, hortaliças e sementes oleaginosas, 20% da carne e produtos lácteos e 35% dos peixes”.

Ainda de acordo com a FAO, apesar de 47 milhões de pessoas em situação de fome na América Latina, 15% dos alimentos disponíveis são perdidos ou desperdiçados. Eles equivalem a 6% das perdas mundiais de alimentos anual, o que poderia suprir a demanda de mais de 30 milhões de pessoas, ou seja, 64% dos que sofrem com a fome na região (BENÍTEZ, c2022).

No Brasil, a situação não é diferente: há 14 milhões de pessoas em situação de fome e o País desperdiça 22 bilhões de calorias, “o que seria suficiente para satisfazer às necessidades nutricionais de 11 milhões de pessoas e permitiria reduzir a fome [a um patamar inferior a] 5%”. Além disso, não se distribui de forma justa e equitativa o alimento. A alta experimentada no seu preço diminuiu o poder de compra do consumidor e obstruiu o acesso econômico a alimentos em quantidade e qualidade (BENÍTEZ, c2022).

Os fatores econômicos impactam de forma direta a segurança alimentar, pois a renda familiar é um dos indicadores com maior peso na avaliação. O Ebia já observava desde 2004 que a cada 10 reais de acréscimo na renda familiar por meio do Programa Bolsa Família, a chance de segurança alimentar aumentava em 8% (CORRÊA; MARIN-LEON; HELITO; PÉREZ-ESCAMILLA; SANTOS; PAES-SOUSA, 2008, p. 47).

Outro estudo quantitativo, baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009, já evidenciara a defasagem do salário mínimo para a manutenção da qualidade da alimentação e considerou que dois salários mínimos seriam suficientes para garantir o DHAA (ARAÚJO; NASCIMENTO; LOPES; PASSOS; LOPES, 2020, p. 11).

Quanto maior o preço dos alimentos, menor é o poder de compra do consumidor. Quanto menor ou menos valorizado o rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em insegurança alimentar. Por isso, indaga-se sobre as consequências desse desequilíbrio, como será visto à frente; mas antes se analisam os reflexos da alta da inflação nas tomadas de decisões de consumidores de alimentos.

3.2 Reflexos da alta inflação nas tomadas de decisão dos consumidores

O modelo de produção e consumo de alimentos adotados no País e as consequências econômicas da pandemia de 2020 têm aumentado as diferenças de renda na população, refletindo-se diretamente nas escolhas alimentares. O preço dos alimentos e as preferências alimentares individuais são determinantes na aquisição e consumo de alimentos, de modo que pessoas em desvantagem socioeconômica podem enfrentar um duplo risco: “o acesso limitado aos alimentos saudáveis e a baixa qualidade dos alimentos disponíveis” (ARAÚJO; NASCIMENTO; LOPES; PASSOS; LOPES, 2020, p. 11). De acordo com a ONU e contribuições de Amartya Sen, ele não se limita ao espectro econômico, mas a estar impedido de viver paritariamente em sociedade, privado de sua capacidade. É não fazer escolhas livres e autônomas e não ser capaz de fazer escolhas que entenda mais adequadas aos seus propósitos e projetos de vida (ANDRADE; MACHADO, 2018, p. 309).

Pesquisa realizada por Bezerra, Olinda e Pedraza (2017, p. 648) revela que a renda familiar foi a variável que apareceu mais vezes associada à insegurança alimentar. Algo já evidenciado pela PNAD, que constatará que quanto menor o rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em insegurança alimentar, pois parcela significativa da renda total é revertida para a alimentação.

Assim, a menor renda limita o espectro de escolha do consumidor que tem de optar por alimentos mais baratos e de baixo teor nutricional. À medida que a capacidade econômica diminui, o consumo de frutas e verduras segue a mesma proporção. Um padrão que se repete no consumo de carne, leite e derivados de leite (CORRÊA, 2007, p. 151-152).

Outra pesquisa quantitativa, transversal, realizada por Louzada, Martins, Canella, Baraldi, Levy, Claro, Moubarac, Cannon e Monteiro (2015, p. 4), utilizou os dados do POF 2008/2009 para avaliar o impacto do consumo de alimentos ultraprocessados no perfil nutricional da dieta. A alimentação da amostra de 32.898 pessoas, com 10 anos ou mais, foi avaliada por meio de dois registros alimentares num período de 24 horas. Nos três grupos de variáveis classificadas evidenciou-se que o consumo

médio diário de energia *per capita* foi de 1.866 kcal; dentre estas, “69,5% proveniente de alimentos *in natura* ou minimamente processados, 9,0% de alimentos processados e 21,5% de alimentos ultraprocessados”.

Estes últimos causaram maior preocupação, pois têm maior densidade energética, teor de gorduras em geral, de gordura saturada, de gordura trans e de açúcar livre, além de menores teores de fibras, proteínas, sódio e potássio, quando comparados à fração do consumo relativa a alimentos *in natura* ou minimamente processados (LOUZADA; MARTINS; CANELLA; BARALDI; LEVY; CLARO; MOUBARAC; CANNON; MONTEIRO, 2015, p. 1). Porém, passaram a ser mais adquiridos por apresentarem preços mais acessíveis a pessoas com renda baixa, o que constitui potenciais problemas de saúde no futuro.

4 Os impactos da dieta nutricional deficitária na saúde

A desvantagem econômica pode refletir-se negativamente na qualidade da alimentação, com repercussões sobre o estado de saúde dos indivíduos e favorece inclusive “a ocorrência de [subnutrição, sobrepeso], obesidade e demais doenças crônicas não transmissíveis, que se encontram em ascensão nas famílias pobres brasileiras” (ARAÚJO; NASCIMENTO; LOPES; PASSOS; LOPES, 2020, p. 11). A compreensão da alimentação ligada à segurança alimentar protege contra a ingestão de alimentos que possam causar algum mal à saúde, como intolerância, validade excedida, baixo teor nutricional, excesso alimentar, alimentos culturalmente não aceitos na sociedade, intoxicação etc. (MAGALHÃES, 2016-2017, p. 115).

O aspecto nutricional está incluso na concepção de qualidade alimentar, implicando o consumo de alimentos com propriedades e nutrientes capazes de saciar e proporcionar saúde e bem-estar. Segundo a OMS (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 1), a saúde é o estado de bem-estar físico, mental e social, não se resumindo à ausência de doença ou enfermidade; ou seja, “deve ser compreendida como o melhor estado de integridade física, mental e de relacionamento social/moral possível dentro das possibilidades em que se encontra o indivíduo” (GOMES; FRINHANI, 2017, p. 76).

Gomes e Frinhani (2017, p. 75) destacam que com isso se busca coerência com o conceito de saúde proposto pela OMS, “a partir de uma necessidade física obrigatória para sobrevivência humana, a alimentação [...] debater e apontar a necessidade de investimento com outras formas de saúde, como a alimentação saudável – que visa à melhoria na qualidade de vida de seus cidadãos”. Além disso, pode o Estado diminuir gastos futuros com medicamentos e hospitalais.

O *Guia alimentar para a população brasileira* recomenda evitar o consumo de produtos ultraprocessados, pois fazem incidir em erro os dispositivos de saciedade humanos situados no sistema digestivo e no cérebro. Entre os ultraprocessados, destacam-se as bebidas açucaradas (sucos de caixa e refrigerantes), salgadinhos, carnes processadas (salsicha, mortadela, bacon, hambúrgueres), chocolate, sopas instantâneas, barra de cereal, refeições congeladas para aquecer (lasanha, pizza etc.), frios, embutidos, maioneses, molhos prontos, misturas prontas para tortas, entre outros (BRASIL, 2014, p. 41).

A ingestão de ultraprocessados faz com que esses dispositivos subestimem as calorias ingeridas, sinalizando tardiamente a sensação de saciedade. Desse modo, sua ingestão favorece o consumo de calorias além do que se necessita, aumentando o estoque de gordura no corpo e causando a obesidade. O hipersabor, as calorias líquidas, a ingestão sem talheres e sem atenção colaboram para que os ultraprocessados causem essa burla nos dispositivos de saciedade.

Durante a pandemia, em razão do aumento dos preços dos alimentos e da redução da renda das famílias, que comprometeram ainda mais o orçamento doméstico, muitas tiveram que optar por alimentos ultraprocessados, cuja alta de preço foi menor se comparada com a dos alimentos *in natura* ou minimamente processados (IPC, c2020). Some-se a esse contexto o estilo de vida contemporâneo que favorece o consumo de produtos processados (MATIAS; SANTOS, 2021).

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE permite medir a variação de preços de uma cesta de produtos e serviços consumida pela população. Ele revela que a alta acumulada em 12 meses da carne bovina *in natura* chegou a 31% em março de 2021. Por outro lado, as carnes processadas subiram 15,23% no mesmo período, ou seja, menos da metade. Os itens da cesta alimentar são verificados pela POF e indicam o que a população local consome, quanto do rendimento familiar é gasto em cada produto e serviços básicos, em observância ao peso de cada item no orçamento das famílias (INFLAÇÃO, 2022).

Apesar do crescimento da produção alimentar, não se observaram melhorias significativas nos índices de fome mundial. O Sofi 2021 alerta que 811 milhões de pessoas no mundo ainda passam fome, o que permite concluir que a comida, em verdade, não é distribuída de forma justa e equitativa (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; WORLD FOOD PROGRAMME; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

Além de problemas enfrentados com o acesso físico e econômico aos alimentos de forma regular e em quantidade suficiente, observa-se que

a qualidade desses alimentos não é a recomendada para bons índices de segurança alimentar e manutenção de uma vida saudável. Conforme Kepple e Corrêa (2011, p. 189),

sabemos há décadas que a escassez de alimentos, em si, não é o problema presente na grande maioria das situações de carência alimentar. Assumindo esses indicadores de produção e disponibilidade, de forma isolada, poder-se-ia, portanto, deixar oculta a questão das relações de poder que estão por trás da falta de acesso dos mais pobres à abundância que já existe.

O relatório Sofi externa a preocupação com o aumento da insegurança alimentar mundial: são 2,37 bilhões de pessoas em grau moderado ou grave, metade (1,2 bilhão) das quais na Ásia, um terço (799 milhões) na África e 11% (267 milhões) na América Latina e Caribe. Destes últimos, 41% dos latinos apresentam insegurança alimentar moderada ou grave e 14% em seu estado grave (SOFI..., 2021). Se esses números são alarmantes, imagine-se qual seria o resultado que a PNAD (método Ebia), considerado mais adequado para aferição nacional e local, poderia revelar em 2021, caso realizada. Desde o Panorama da Segurança Alimentar de 2019, dados alarmantes foram exibidos sobre a má nutrição humana e o aumento da obesidade em regiões onde a fome voltou a crescer. A obesidade, em muitos casos, está relacionada à má nutrição, ao consumo exacerbado de produtos ultraprocessados.

A América Latina e Caribe estão em pior situação que o restante do mundo na maioria dos indicadores de má nutrição relacionados ao consumo excessivo de calorias, tendo triplicado “em relação aos níveis existentes em 1975, a ponto de [...] um em cada quatro adultos conviver com obesidade, numa região onde a fome voltou a crescer e afeta 42,5 milhões de pessoas”. O sobrepeso dobrou desde a década de 1970 e em 2019 “afeta 59,5% dos adultos na região, 262 milhões de pessoas, enquanto globalmente a taxa é 20 pontos percentuais mais baixa: 39,1%” (NAÇÕES..., 2019). Segundo o relatório, “o aumento mais significativo da obesidade adulta na região foi observado no Caribe, onde o percentual quadruplicou, passando de 6% em 1975 para 25%”, quase o dobro do nível global, “um aumento em termos absolutos de 760 mil para 6,6 milhões de pessoas” (NAÇÕES..., 2019).

O alto índice de pessoas malnutridas deve-se preponderantemente ao preço mais elevado dos alimentos nutritivos, quando comparados aos de baixo índice nutricional. Possivelmente esta é a razão por que 600 mil pessoas tenham morrido na América Latina e no Caribe em decorrência de doenças como diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares (NAÇÕES..., 2019). A alimentação inadequada está associada a mais mortes

do que qualquer outro fator de risco, ameaçando as gerações futuras, “já que a obesidade na infância e na adolescência triplicou entre 1990 e 2016”. Em contrapartida, “a região apresenta taxas de subalimentação mais baixas do que o mundo (6,5% na região versus 10,8% no mundo), desnutrição infantil crônica (9% versus 21,9%) e taxas muito mais baixas de desnutrição infantil aguda (1,3%, contra 7,3% no mundo)” (NAÇÕES..., 2019).

O cenário demanda a firme atuação do Estado. Ele deve elaborar políticas públicas que ensejem o estado de saúde alimentar (SILVA; TEIXEIRA; SOARES; SANTOS, 2018, p. 308), inclusive porque se configura como forma de atuação mais eficiente, pois evita maiores custos com o tratamento de doenças provenientes da má alimentação.

5 Conclusão

Evidencia-se neste artigo que o conceito de *segurança alimentar* disposto no art. 3º da Losan preconiza uma alimentação adequada, conforme se garante no art. 25.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos e no art. 6º da CRFB, e clarifica a relação da segurança alimentar com o DHAA.

Mesmo durante a recessão econômica agravada pela pandemia da Covid-19 em 2020 e 2021, o setor de produção agropecuária manteve-se em alta, atingindo recordes de produção. Em contrapartida, a insegurança alimentar é crescente e há fortes indícios de que o Brasil retornou ao Mapa da Fome.

Com esteio nesses fatos e no caráter multifacetado do problema, conclui-se que a questão da fome não está relacionada estritamente à indisponibilidade do alimento, mas à sua não distribuição justa e equitativa devida especialmente a dificuldades econômicas de acesso.

Com menos recursos e alimentos mais caros, muitas famílias passaram a consumir produtos como os ultraprocessados, considerados danosos à saúde humana pelo *Guia alimentar para a população brasileira*, pois contém baixo teor nutricional e alta quantidade de conservantes, realçadores de sabor, sódio, gorduras etc., que podem acarretar doenças como obesidade, subnutrição, acidentes cardiovasculares, pressão alta, entre outras.

Propõe-se, como exemplo, que o programa de merenda escolar nas escolas públicas privilegie alimentos saudáveis e que seja reduzida a tributação incidente sobre produtos saudáveis, subsidiando sua aquisição pela população mais carente. Em complemento às políticas públicas já existentes, podem-se criar *nudges* para estimular a compra de alimentos saudáveis, como a alocação desses produtos em espaços privilegiados nos supermercados e feiras, além da clara identificação dos produtos ultraprocessados por meio de marcadores ou cores berrantes.

É crescente a insegurança alimentar no Brasil, o que somente pode ser minorado ou evitado por meio de políticas públicas assertivas e estratégicas. O combate à fome deve ser prioritário e o DHAA deve ser garantido nos termos de seu redimensionamento normativo.

Sobre os autores

Érica Valente Lopes é mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil; doutoranda em Direito na Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza, CE, Brasil; integrante do grupo de pesquisa Gedai/UFCE – Linha Direito Internacional do Meio Ambiente; membra da Comissão de Políticas Urbanas e Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil/CE, Fortaleza, CE, Brasil; advogada.
E-mail: valente.ERICA@gmail.com

João Luís Nogueira Matias é doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; mestre em Direito e desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (UFCE), Fortaleza, CE, Brasil; professor titular da UFCE e do Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil.
E-mail: joaoluism@uol.com.br

Como citar este artigo

(ABNT)

LOPES, Érica Valente; MATIAS, João Luís Nogueira. As más escolhas alimentares como impedimento à efetivação do direito humano à alimentação adequada. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 236, p. 95-117, out./dez. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/236/ril_v59_n236_p95

(APA)

Lopes, E. V., & Matias, J. L. N. (2022). As más escolhas alimentares como impedimento à efetivação do direito humano à alimentação adequada. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(236), 95-117. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/236/ril_v59_n236_p95

Referências

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 44, n. 1, p. 137-144, jan./jun. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000100009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TwYTSm8zRGc8zNcLw4NZJjv/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ANDRADE, Denise Almeida de; MACHADO, Mônica Sapucaia. Pobreza e a (des)igualdade de gênero: uma relação estruturante. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza*, v. 38, n. 2, p. 307-321, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/33880>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ARAÚJO, Melissa Luciana de; NASCIMENTO, Diana Rodrigues; LOPES, Mariana Souza; PASSOS, Camila Mendes dos; LOPES, Aline Cristine Souza. Condições de vida de famílias brasileiras: estimativa da insegurança alimentar. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 37, p. 1-17, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0110>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/sZBVzPSsRYkT4JQY3XRVLyF/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BENÍTEZ, Raúl Osvaldo. Perdas e desperdícios de alimentos na América Latina e Caribe. *FAO Notícias*, [s. l.], c2022. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/239394/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BEZERRA, Thaise Alves; OLINDA, Ricardo Alves de; PEDRAZA, Dixis Figueroa. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 637-651, fev. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.19952015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rzZKSfNkKfPnKWpWgV9Hrsc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flávio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAVALLI, Suzi Barletto. Segurança alimentar: a abordagem dos alimentos transgênicos. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 14, p. 41-46, 2001. Suplemento. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732001000400007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/XtNmPMM6mhYB7xR5djyyZ6G/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CIRILLO, Bruno. Agronegócio cresce, reduz tombo da economia e deve ser motor da recuperação. *UOL*, [s. l.], 15 jun. 2020. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/14/agronegocio-bate-recordes-e-aumenta-seu-peso-na-economia-em-meio-a-pandemia.htm>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda. *A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional: relatório final*. [Brasília, DF: CONSEA, 2004]. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

CORRÊA, Ana Maria Segall. Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 143-154, ago. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000200012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/8qcpvbnzZrdrvRXbHRJ76mg/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CORRÊA, Ana Maria Segall; MARIN-LEON, Leticia; HELITO, Hugo; PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael; SANTOS, Leonor Maria Pacheco; PAES-SOUSA, Rômulo. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, p. 39-51, jul./ago. 2008. Suplemento. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/QvPKFD7n4HrYfPMWcP9DfL/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

EIDE, Asbjorn. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais: o direito à alimentação adequada e estar livre da fome. In: VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 207-260.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>. Acesso em: 8 ago. 2022.

FIAN BRASIL. *Informe DHANA 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome*. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; WORLD FOOD PROGRAMME; WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The state of food security and nutrition in the world: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome: FAO, 2021. (The State of the World). Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>. Acesso em: 8 ago. 2022.

GOMES, Carolina Ventura; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos. *Leopoldianum*, [Santos], ano 43, n. 121, p. 73-93, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/757>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ÍNDICE de Preços ao Produtor (IPP) é de 1,31% em junho. *Agência IBGE Notícias*, [s. l.], 8 set. 2021. Estatísticas Econômicas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31233-indice-de-precos-ao-produtor-ipp-e-de-1-31-em-junho>. Acesso em: 8 ago. 2022.

INFLAÇÃO. [S. l.]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 8 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar: 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

IPC: Índice de Preços ao Consumidor. [S. l.]: FGV: IBRE, c2020. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/ipc>. Acesso em: 8 ago. 2022.

KEPPLE, Anne Walleser; CORRÊA, Ana Maria Segall. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, jan. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100022>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5RKJPVxWBRqn3R5ZZC49BDz/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

LAURENTI, Ruy. Objetivos de desenvolvimento do milênio. *Revista da Associação Médica Brasileira*, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 3-4, fev./mar. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-42302005000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ramb/a/Gkjrwm7MMS58H55S9dYDXrm/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 17, n. 68, p. 19-41, jul./set. 2009.

LOUZADA, Maria Laura da Costa; MARTINS, Ana Paula Bortoletto; CANELLA, Daniela Silva; BARALDI, Larissa Galastri; LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, Rafael Moreira; MOUBARAC, Jean-Claude; CANNON, Geoffrey; MONTEIRO, Carlos Augusto. Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 49, p. 1-11, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2015049006132>. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rsp/a/dm9XvfGy88W3WwQGBKrRnXh/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

MAGALHÃES, Rosana. Regulação de alimentos no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 113-133, nov./fev. 2016-2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v17i3p113-133>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127780>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MATIAS, João Luís Nogueira; SANTOS, Luciana Rêgo dos. Alimentação, saúde e meio ambiente: os *nudges* como instrumento para uma alimentação saudável e sustentável no Brasil. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 41, n. 1, p. 111-135, jan./jun. 2021. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/62771>. Acesso em: 8 ago. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 12. O direito humano à alimentação (art. 11)*. Tradução de José Fernandes Valente. [Brasília, DF: FIAN Brasil, 2016]. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [S. l.: s. n., 1948]. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

NAÇÕES UNIDAS pedem ações urgentes para frear o aumento da fome e da obesidade na América Latina e no Caribe. *FAO Notícias*, [s. l.], 12 nov. 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1250933/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. In: WORLD FOOD SUMMIT, 1996, Rome. [Anais]. [S. l.]: FAO, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PEIXINHO, Albaneide. Direito humano à alimentação adequada. *Revista Nutrição Profissional*, São Paulo, v. 3, n. 12, p. 12-19, mar./abr. 2007.

PREÇOS da indústria crescem 19,40% em 2020, puxados por alimentos. *Agência IBGE Notícias*, [s. l.], 29 jan. 2021. Estatísticas Econômicas. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/29949-precos-da-industria-crescem-19-40-em-2020-puxados-por-alimentos.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 107-112, nov./fev. 2016-2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v17i3p107-112>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127778>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SHIVA, Vandana. *The violence of the green revolution: third world agriculture, ecology and politics*. 3rd ed. London: Zed Books, 1997.

SILVA, Leandro Novais e; TEIXEIRA, Luiz Felipe Drummond; SOARES, Gabriel Salgueiro; SANTOS, Otávio Augusto Andrade. Reduzindo a tributação cognitiva: lições comportamentais para a diminuição dos efeitos psicológicos adversos da pobreza. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 8, n. 2, p. 288-325, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5331>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5331>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; RIBEIRO, Rita de Cássia Lanes; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Sílvia Eloíza. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 301-310, jan. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014191.2114>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Y36FpmxJQbDYqKCWYMyCKDH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SOBRE o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Brasília, DF: Nações Unidas Brasil, c2022. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

SOFI 2021: fome aumenta e atinge 811 milhões de pessoas em 2020. *Programa Mundial de Alimentos*: Centro de Excelência contra a Fome, [Brasília, DF], 12 jul. 2021. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/Sofi-2021-fome-aumenta-e-atinge-811-milhoes-de-pessoas-em-2020/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie; IMMINK, Maarten D. C.; COITINHO, Denise Costa; RONDÓ, Milton; SHRIMPTON, Roger; CHAVES, Kamila. Compreendendo a abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional no Brasil: lições aprendidas: estudo de caso. In: VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Constitution of the World Health Organization. In: _____. *Basic documents: including amendments adopted up to 31 May 2019*. 49th ed. Geneva: WHO, 2020. p. 1-19. Disponível em: https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.