



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(In) segurança alimentar e políticas públicas

**Fome e desigualdade social no Brasil: desafios para a  
segurança alimentar e nutricional e a atualidade do  
pensamento de Josué de Castro**

Joyce Sampaio Neves Fernandes<sup>1</sup>

Liliane Moser<sup>2</sup>

Sirlândia Schappo<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo refletir sobre o direito humano a alimentação adequada e a construção do conceito de segurança alimentar no Brasil, bem como problematizar o atual cenário de fome no país e destacar as contribuições de Josué de Castro no debate. A fome no Brasil possui aspectos históricos, sociais, econômicos e, sobretudo, políticos. A partir de levantamento bibliográfico e fontes de dados secundários, evidencia-se que a violação do direito à alimentação é vivenciada de forma heterogênea na sociedade brasileira, sendo atravessada por desigualdades de gênero, raça, classe, geracionais e territoriais/regionais, reflexo da formação sociohistórica do país.

**Palavras-chave:** Direito humano à alimentação adequada; segurança alimentar e nutricional; fome; desigualdade social.

**Abstract:** The present work aims to reflect on the human right to adequate food and the construction of the concept of food security in Brazil, as well as problematize the current scenario of hunger in the country and highlight Josué de Castro's contributions to the debate. Hunger in Brazil has historical, social, economic and, above all, political aspects. From a bibliographical survey and secondary data sources, it is evident that the violation of the right to food is experienced in a heterogeneous way in Brazilian society, being crossed by gender, race, class, generational and territorial/regional inequalities, a reflection of the formation socio-historical history of the country.

**Keywords:** Human right to adequate food; food and nutrition security; hunger; social inequality.

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará - UFPA (2017). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2020). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGSS/UFSC). Integrante do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS). E-mail: joyce.sneves@gmail.com

<sup>2</sup> Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PUC/SP). Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social (NISFAPS) e da Rede de Pesquisa Família e Política Social (REFAPS). E-mail: liliane.moser@ufsc.br

<sup>3</sup> Assistente Social. Doutora em Sociologia (Unicamp). Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tutora do Programa de Educação Tutorial – PET Serviço Social (UFSC) e Integrante do Grupo Terra, Trabalho e Resistência (TTR/UFSC) E-mail: sschappo@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

A fome é uma expressão recorrente na história da humanidade, manifestando-se e expressando-se em diferentes contextos históricos, sociais, econômicos e políticos. (HIRAI, 2009). O direito à alimentação adequada e saudável que temos hoje começou nas históricas lutas contra a fome ensejadas por diferentes sujeitos e em diversos contextos. Institucionalmente esse debate ganhou destaque entre as nações na década de 1940, mediante o cenário de escassez alimentar e miséria na Europa no pós-guerra. Nesse período é criada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO), com o objetivo de combater a fome e a má nutrição no mundo, bem como, auxiliar para que as atividades agrícolas sejam sustentáveis. Em termos legais, a alimentação será concebida como direito humano fundamental à vida, em 1948, com a promulgação da Declaração dos Direitos Humanos. No entanto, a expressão Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), terá sua origem, em 1966, no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, (PIDESC).

No Brasil, é a partir das contribuições de Josué de Castro, em meados da década de 1930, que a concepção sobre a fome é desnaturalizada e entrará na pauta das políticas públicas do país. Com isso, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) segue na agenda política brasileira entre avanços e retrocessos. O país que havia saído do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014, com os desmontes no campo dos direitos sociais a partir da crise política desencadeada em 2016 e agravada durante o (des)governo de Jair Bolsonaro, retorna à infame lista da ONU. Essa conjuntura que já se apresentava negativa e preocupante é acentuada com a pandemia de COVID-19 e os dados da fome crescem consideravelmente e as desigualdades sociais intensificam-se.

Nesta perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo refletir sobre o direito humano a alimentação adequada e a construção do conceito de segurança alimentar no Brasil, bem como, problematizar o atual cenário de fome e destacar as contribuições de Josué de Castro para o debate. Como metodologia, utilizou-se a revisão bibliográfica em artigos científicos e capítulos de livros, além de consulta em dados secundários de pesquisas e inquéritos. O trabalho está dividido em cinco partes: a primeira, sendo esta introdução; a segunda, discutirá sobre o direito humano à alimentação adequada enquanto um parâmetro para a segurança alimentar e nutricional; a terceira, apresentará os elementos da segurança alimentar e nutricional no Brasil, seus marcos históricos e conceituais; a quarta, problematizará a fome no país, destacando a atualidade do pensamento de Josué



de Castro; e, por fim, a quinta, nas considerações finais, será feito um apanhado geral das discussões realizadas.

## **2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) COMO DIRETRIZ PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)**

A alimentação, para além das dimensões biológicas e nutricionais, apresenta aspectos sociais, culturais, históricos e políticos. Isso porque, o ato de comer e o preparo dos alimentos estão embricados de representações simbólicas, remetendo-nos a memória e ancestralidade. Nas várias culturas, os momentos de festas e celebrações são, geralmente, acompanhados por comidas. Além disso, alimentar-se é um ato político, visto que a alimentação é um direito fundamental a vida humana, sem o qual não é possível assegurar outros direitos (saúde, educação, moradia, etc.).

Nessa perspectiva, segundo Valente (2021), o direito à alimentação inclui o acesso aos recursos e meios de produzir alimentos saudáveis que possibilitem uma alimentação conforme os saberes, os hábitos e as práticas alimentares de determinada cultura, região ou origem étnica. Além disso, é parte do direito à alimentação, o acesso a informações quanto ao conteúdo dos alimentos, das práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovam a saúde e reduzam o número de doenças ocasionadas em virtude da alimentação inadequada.

Portanto, conforme o autor supracitado, sem uma alimentação adequada, do ponto de vista da quantidade e qualidade, não há direito à humanidade e à vida, entendida aqui como a negação no acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana ao longo da sua trajetória sociohistórica. Nesta direção, Valente (2021), afirma que a fome e a desnutrição constituem-se, portanto, na desumanização, em que é negado ao indivíduo o direito a um organismo saudável, o prazer de comer e compartilhar suas refeições com seu grupo social e de viver seus hábitos e práticas alimentares.

Para que o direito à alimentação adequada e saudável seja efetivado é necessário uma série de iniciativas, visto que é dever do aparato estatal assegurá-la à população. É nesse campo de ações estratégicas que está inserida a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Conforme Valente (1997), ela trata exatamente de como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação para todos os cidadãos.

Em termos conceituais, a segurança alimentar emerge no período pós-guerra, mediante o cenário de fome e miséria na Europa. Tal concepção estará atrelada a ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação de modo a não ficar vulnerável a possíveis cercos, boicotes ou embargos de motivação política



e militar. (VALENTE, 2021). Nesta época, acreditava-se que a fome era um fenômeno natural, resultado de calamidades, adventos climáticos, dentre outras situações.

Já no início da década de 1970, com a crise mundial de alimentos, a *Food and Agriculture Organization* (FAO) realizou, em 1974, a Conferência Mundial de Alimentação, no qual discutiu a necessidade de uma política de criação e manutenção de estoques nacionais de alimentos. Nesta direção, a concepção de segurança alimentar foi associada a produção, oferta e abastecimento dos alimentos, desconectando-se da perspectiva do direito humano à alimentação. Essa centralidade dada a disponibilidade do alimento concorreu para o fortalecimento da modernização da produção agrícola, é nesse contexto que a Revolução Verde será impulsionada. Tal estratégia não somente aumentou a produção de alimento, como também fez crescer a pobreza e a fome, especialmente no campo. A indústria dos alimentos ultraprocessados também ganhará destaque nesse período. Trata-se de produtos alimentícios industrializados ricos em sal, gordura, açúcar, corantes e outros aditivos químicos que contribuem para o desenvolvimento de doenças crônicas tais como, a obesidade, hipertensão, diabetes, câncer e entre outras.

Esses ganhos contínuos na produtividade agrícola e a industrialização dos alimentos elevou a produção e o abastecimento alimentar, resultando na queda dos preços. Porém, tais estratégias, não erradicaram a fome no mundo. Assim, na década de 1980, o conceito de segurança alimentar foi relacionado a garantia de acesso físico e econômico de todos, de forma permanente, a quantidades suficientes de alimentos. Para tal, reafirma-se a necessidade da redistribuição de recursos materiais, da renda e de redução da pobreza como mecanismos centrais. (VALENTE, 2021).

No final da década de 1980, início de 1990, é incorporado ao conceito de segurança alimentar a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a ideia de acesso à informação (BURITY et al. 2010).

Em 1992, com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, em Roma, organizada pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), incorpora-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nesse período, emergiu, a nível internacional, um movimento em defesa da segurança alimentar enquanto um direito humano básico. Um passo importante nesta direção foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Já em 1996, a FAO realizou, em Roma, a Cúpula Mundial da Alimentação, na qual associa definitivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A partir de então, o acesso



à alimentação é entendido como direito, sendo, portanto, responsabilidade do Estado garanti-lo através de políticas públicas, políticas de abastecimento, incentivo à agricultura familiar, preços acessíveis, dentre outras ações. Nestes termos, a FAO define a Segurança Alimentar e Nutricional de uma população “quando toda pessoa, em todo momento, tem acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências aos alimentos a fim de levar uma vida saudável e ativa” (BELIK, 2010. p,181). No entanto, segundo Valente (2021), esses resultados da Cúpula Mundial de Alimentação, expressos na Declaração Política e no Plano de Ação, quanto à evolução do conceito, podem ser considerados ambíguos. Isso porque, ao considerar o acesso, a disponibilidade e qualidade do alimento, a Cúpula reforçou a limitada visão produtivista do problema alimentar no mundo. Por outro lado, ao enfatizar os aspectos culturais, sociais, econômicos e nutricionais no ato de alimentar-se, abriu a perspectiva de consolidar a compreensão do direito à alimentação enquanto direito humano.

Nos anos 2000, a ONU realizou a Cúpula do Milênio, na qual ficou acordado entre os 189 Estados presentes uma redução dos índices de pobreza e fome e a redução das iniquidades sociais no mundo até o ano de 2015 (MELO et al. 2017). Na Conferência “Cúpula + 5”, realizada no início de 2002, constatou-se que as metas estabelecidas estavam longe de serem atingidas (HIRAI, 2008).

Diante do exposto, é possível perceber avanços no conceito de segurança alimentar. As definições desse termo é foco de polêmicas e divergências entre os autores, em parte, isso se deve sua própria origem, no contexto sócio-histórico do pós-guerra. Para fins deste trabalho, concorda-se com Burlandy e Costa (2007), ao afirmar que a segurança alimentar e nutricional é fruto de um processo histórico ocorrido em vários países do mundo, inclusive o Brasil, e se constitui em um campo em construção, seja no plano teórico-conceitual, seja no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, apresentando diferentes possibilidades em termos de mensuração e análise. A seguir apresentar-se-á a concepção de segurança alimentar e nutricional no Brasil que vai fundamentar as iniciativas públicas nessa área.

### **3. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL**

Em termos de política pública, a partir das contribuições de Josué de Castro - que serão abordadas no próximo item deste trabalho - , em meados da década de 1940, é criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e logo após foi estabelecida a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), visando a melhoria do estado nutricional dos trabalhadores. Em 1952, é instaurada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), a qual estruturou o Programa Merenda Nacional Escolar e o I Plano Nacional de Alimentação e



Nutrição. Já na década de 1960, instituiu-se a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), com o intuito de promover o abastecimento e a comercialização dos alimentos. Em 1972, a CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), destinado às populações em situação de insuficiência alimentar e nutricional e a grupos específicos considerados de risco, gestantes, crianças e nutrizes, a escolares de sete a catorze anos e a trabalhadores de mais baixa renda. (FERNANDES, MOSER, 2022).

A década de 1980 é marcada por mobilizações sociais pela redemocratização do país. As reivindicações no combate à fome e a pobreza, movimentos contra a alta do preço dos alimentos ganharam destaque nesse momento. É nesse contexto, conforme Valente (2021), que se registra as primeiras referências, em nível documental, do conceito de segurança alimentar no Brasil que surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985. Nessa época, conforme o referido autor, foi elaborada uma proposta de “Política Nacional de Segurança Alimentar” com o intuito de atender as necessidades alimentares da população, incluindo a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar que seria presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da Sociedade Civil. No entanto, foi em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que essa proposta foi retomada e de uma formação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nessa perspectiva, o conceito de segurança alimentar amplia-se incorporando as esferas da produção agrícola e abastecimento, as questões de acesso aos alimentos, as carências nutricionais e a qualidade desses alimentos. Começava-se a falar então sobre Segurança Alimentar e Nutricional. (VALENTE 1997; 2021).

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993, deu-se mediante as mobilizações sociais pelo impeachment da Presidente Collor, no qual destaca-se o Movimento Pela Ética na Política e, como desdobramento deste, surgirá a campanha “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho<sup>4</sup>. Por iniciativa do CONSEA e do movimento Ação da Cidadania, é realizada, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), que trazia o tema “Fome: uma questão nacional” e enfatizava a necessidade de estruturar uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

No entanto, na conjuntura seguinte, houve recuos nas conquistas até então alcançadas. O CONSEA é extinto e, como estratégia de enfrentamento da fome e pobreza, cria-se o Programa Comunidade Solidária (PCS), no qual foi operacionalizado nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 à 1998 e 1999 à

---

<sup>4</sup> O sociólogo Herbert de Souza, popularmente conhecido como Betinho, foi o fundador do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) em 1980, e, na década de 1990, tornou-se símbolo do combate à fome no Brasil, Betinho cunhou a expressão “quem fome, tem pressa.” (FERNANDES; MOSER, 2022).



2002. É certo que no seu segundo mandato, houve iniciativas importantes no campo da alimentação, tais como: o Programa Bolsa Alimentação (PBA); o Vale Gás; o Bolsa Escola; Aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN); e entre outros. Porém a desarticulação entre os programas limitou a efetividade destas estratégias. Por este motivo, não houve, neste período, avanços significativos no combate à fome e a miséria. (FERNANDES; MOSER, 2022).

Já na gestão presidencial seguinte, no governo Lula (2003-2010), importantes medidas são tomadas na área da alimentação e nutrição. Em 2003, o CONSEA foi reinstituído e será criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Nesse mesmo ano, foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem como objetivo viabilizar o acesso aos alimentos e o incentivar a agricultura familiar. Além disso, em março de 2003, o Programa Fome Zero é lançado, baseado no mecanismo de transferência de renda direta do Programa Bolsa Alimentação do Governo FHC, através do Cartão Alimentação a população mais vulnerável tinha acesso aos alimentos. No entanto, o Programa Fome Zero, estruturado inicialmente com medidas mais amplas, inclusive estruturais, como políticas de reforma agrária, concretizou-se parcialmente, sendo que um dos focos principais foi o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>5</sup>. O PBF foi criado em outubro desse mesmo ano e assumiu lugar de destaque no governo Lula, tornando-se seu principal programa social e uma experiência exemplar em termos internacionais. (FAGNANI, 2011).

Um marco histórico no direito à alimentação no país foi a realização da 2<sup>o</sup> Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), realizada em 2004 na cidade de Olinda (PE), onde são lançadas as diretrizes para elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), bem como dezenove moções sobre diversas questões relacionadas com a SAN no Brasil e no mundo. Além disso, a partir dos debates promovidos e adensados no evento, foi construído um conceito de segurança alimentar e nutricional originalmente brasileiro.

A Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (CONSEA, 2004).

Neste contexto, percebe-se que o termo *segurança* não está mais atrelado a perspectiva de nação, mas sim ao direito de todas às pessoas (e de cada um). Além disso, o conceito brasileiro elaborado propõe políticas públicas intersetoriais que atuem sobre todas

---

<sup>5</sup> Trata-se de um programa de transferência de renda condicionada que contém ações e agendas de educação, saúde e proteção social. Além disso, o Programa Bolsa Família integrou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.



as etapas que passam o alimento, desde a sua produção até o seu consumo final, considerando suas dimensões culturais, sociais e ambientais.

Outro marco importante é a aprovação da Lei 11.346 de setembro de 2006, que cria a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A LOSAN ampliará e consolidará o arcabouço legal do direito humano à alimentação saudável e adequada no Brasil, é por meio dela que se institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (SISAN). Como resultado dessas estratégias e iniciativas, em 2014, o Brasil deixa de figurar o Mapa da Fome formulado pela ONU. Naquele ano, a FAO registrou menos de 5% da população brasileira em condição de insegurança alimentar grave, o que representou uma conquista histórica para o país.

No entanto, a partir de 2016, com o golpe que levou ao impeachment da presidenta Dilma e a posse de Michel Temer (2016-2018), esse cenário positivo de combate à fome irá retroceder. O conjunto de políticas públicas e iniciativas, até então, construídas serão extintas ou enfraquecidas. A Emenda Constitucional nº 55, de 2016, que implicou no congelamento dos recursos públicos pelos próximos vinte anos destinados aos direitos fundamentais e, dentre elas a alimentação. Conforme Souza e Soares (2019), o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) sofreu uma redução brusca de 76%, consequência disso foi o aumento da extrema pobreza, ameaça grave de retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

Essa conjuntura que já se apresentava negativa e preocupante, com o (des)governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), agravou-se consideravelmente. O até então, presidente ignorou completamente a questão da fome que se acentuava no país, um dos primeiros atos de sua gestão, em janeiro de 2019, foi a extinção do CONSEA, o que levou à desestruturação das políticas de segurança alimentar e nutricional. Foi neste cenário de desmonte das políticas públicas, crise ambiental com elevadíssimas taxas de desmatamento na Amazônia, crise econômica que refletiu na perda de emprego e redução da renda da população assalariada e aumento do preço dos alimentos, que a pandemia da COVID-19 instalou-se no país. Com a crise pandêmica, as desigualdades sociais já existentes, aprofundaram-se tornando-se mais expressivas, a fome, que já se anunciava no país desde 2016, elevou-se assustadoramente e, em 2021, conforme o relatório da ONU (2022), o Brasil volta ao Mapa da Fome.

De acordo com o primeiro inquérito realizado no final de 2020, pela Rede PENSSAN, do total de 211,7 milhões de brasileiros (as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros (as) enfrentavam a fome (I VIGISAN, 2021). Já na segunda edição da pesquisa supracitada, realizada entre novembro de 2021 e abril de 2022, 125,2 milhões de pessoas encontravam-se em insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome, expressa pela insegurança alimentar grave no Brasil. O agravamento da



fome é assustador, considerando o seu nível mais grave houve um salto, de 9% (19,1 milhões de pessoas), no primeiro inquérito, para 15,5% (33,1 milhões de pessoas), no segundo, ou seja, são 14 milhões de novos brasileiros/as convivendo com a fome em pouco mais de um ano. Além disso, o segundo inquérito, tal como o primeiro, demonstrou que os domicílios rurais apresentam maiores índices de insegurança alimentar grave (18,6%), já nas áreas urbanas o percentual foi de 15,0% (II VIGISAN, 2022).

No item a seguir apresentar-se-á os dados da fome, bem como as contribuições de Josué de Castro nesta discussão que se fazem tão atuais.

#### **4. CARACTERÍSTICAS DA FOME NO BRASIL E A ATUALIDADE DO PENSAMENTO DE JOSUÉ DE CASTRO: DESAFIOS PARA A SAN**

Josué Apolônio de Castro (1908-1973), pernambucano, diplomado em medicina, atuou como médico e geógrafo, professor, cientista social, político e escritor. Além da medicina e geografia, Josué dedicou-se aos estudos de outras áreas de conhecimento como a nutrição, psicologia, história, filosofia, antropologia, sociologia, educação, artes, economia política, ecologia e relações internacionais. (NASCIMENTO, 2021). Sua trajetória de vida, a infância na cidade de Recife, a experiência como médico, contribuíram para que o intelectual pernambucano voltasse o seu olhar para a fome (SCHAPPO, 2008; 2014). A partir da interdisciplinaridade de seus estudos, foi possível incorporar em sua abordagem os aspectos sociais, políticos, econômicos, históricos e culturais na análise desse fenômeno.

Para Josué de Castro (1984), a fome que perdura no Brasil até os dias de hoje deve-se aos sucessivos ciclos de economia destrutiva que concorreram para o subdesenvolvimento do país, “o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da ‘lavoura nômade’ do café, o da extração da borracha e, finalmente, o da industrialização artificial baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação” (CASTRO, 1984. p, 281). Essa abordagem metodológica foi inovadora para a época. Josué desmistificou a concepção de fome, que até então era entendida como um fenômeno natural, resultado de calamidades, adventos climáticos e dentre outras situações, articulando-a a realidade sóciohistórica e econômica da sociedade brasileira.

Em sua obra clássica *Geografia da Fome*, ao mapear as áreas de fome no Brasil, Josué de Castro (1984), identificou que o país possui, ao menos, cinco diferentes áreas alimentares, bem caracterizadas e assim distribuídas: 1) Área Amazônica; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; e, 5) Área do Extremo Sul. O referido autor considera áreas de fome aquelas cuja metade da população apresenta nítidas manifestações de carência nutricional, sejam estas permanentes (áreas de fome endêmica) ou transitórias (área de epidemia de fome). Nestes termos, dentre as áreas



que compõem o mosaico alimentar brasileiro, Castro (1984) considerou a Área Amazônica, juntamente com o Nordeste Açucareiro, como áreas nitidamente de fome endêmica.

Ao analisar os dados atuais da fome no Brasil, observa-se que essa realidade permanece latente nestes territórios. Conforme o segundo inquérito realizado pela Rede PENSSAN, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, houve uma prevalência de segurança alimentar, 51,8%, 45,4% e 40,5%, respectivamente. Já o percentual da insegurança alimentar grave nestas macrorregiões foi de 9,9% no Sul, 13,1% Sudeste e 12,9% no Centro-Oeste. O oposto ocorreu com as regiões Norte e Nordeste, onde o índice de segurança alimentar foi muito abaixo da média, 28,4% e 32,0%, respectivamente. Em contrapartida, a insegurança alimentar grave foi de 25,7% na região Norte, e 21,0% no Nordeste (II VIGISAN, 2022). E dentre as macrorregiões, a região Norte segue entre as regiões com maiores índices de fome no país, como já analisado por Josué de Castro.

É necessário destacar que a fome no Brasil é atravessada por desigualdades, não somente regionais/territoriais, como também raciais, de gênero, de classe e geracionais, expressando desigualdades historicamente construídas no país. Segundo dados do II VIGISAN (2022) o índice de insegurança alimentar grave é maior em domicílios chefiados por mulheres, 19,3%, enquanto que nos domicílios chefiados por homens o percentual foi de 11,9%. Além disso, lares chefiados por pessoas negras e pardas apresentam maiores índices de insegurança alimentar moderada e grave, 17,7% e 18,1%, respectivamente. O grau de escolaridade também incide no acesso à alimentação, em 42,5% dos domicílios cujo responsáveis possuíam escolaridade de até 4 anos de estudo, seus moradores estavam em insegurança alimentar moderada (20,2%) ou grave (22,3%), havendo, portanto, comprometimento na quantidade de alimentos para consumo. Outro dado relevante que a pesquisa revelou diz respeito ao aumento da insegurança alimentar em domicílios com crianças com até 10 anos. Entre 2020 e 2021/2022, praticamente não houve mudança de prevalência de segurança alimentar, 34,7% e 33,9%, respectivamente. Da mesma forma, a insegurança alimentar moderada que, em 2020, foi de 18,6% e de 18,9%, em 2021/2022. Entretanto, houve uma redução importante da insegurança alimentar leve nesse período, 37,4% e 29,1%, respectivamente, e o aumento significativo na insegurança alimentar grave 9,4%, em 2020, e 18,1%, em 2021/2022. (II VIGISAN, 2022). Neste sentido, a partir dos dados apresentados, infere-se que, no período pandêmico houve uma passagem direta da insegurança alimentar leve para a grave, ou seja, aqueles que já apresentavam irregularidades quanto ao acesso aos alimentos, com a pandemia, tiveram acesso negado à alimentação, chegando à condição de fome.

A partir dos dados gerais obtidos no II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN), a Rede PENSSAN lançou um novo suplemento sobre as desigualdades de raça e gênero. Como dito anteriormente, as famílias



chefiadas por pessoas negras e pardas apresentam maiores índices de insegurança alimentar, e, dentre elas, são os lares chefiados por mulheres negras que apresentam maiores desigualdades no acesso à alimentação adequada. Vejamos a tabela a seguir:

**Tabela 1** – Percentual de domicílios segundo condição de Segurança Alimentar (SA) e níveis de Insegurança Alimentar (IA), por sexo e raça/cor autodeclarada da pessoa de referência, Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

| <b>Sexo e Raça/cor</b>  | <b>SA</b> | <b>IA leve</b> | <b>IA moderada</b> | <b>IA grave</b> |
|-------------------------|-----------|----------------|--------------------|-----------------|
| <b>Mulheres Brancas</b> | 47,5%     | 26%            | 13%                | 13,5%           |
| <b>Mulheres Negras</b>  | 30,1%     | 28,2%          | 19,7%              | 22%             |
| <b>Homens Brancos</b>   | 58,3%     | 25,8%          | 8,1%               | 7,8%            |
| <b>Homens Negros</b>    | 39,7%     | 30,2%          | 15,8%              | 14,3%           |

**Fonte:** Rede PENSSAN (2023).

Os lares chefiados por pessoas brancas apresentam prevalência de segurança alimentar. O contrário se observa nos domicílios chefiados por pessoas negras onde prevalece a insegurança alimentar moderada e grave. E, dentre estes, são as famílias chefiadas por mulheres negras que apresentam maiores percentuais de insegurança alimentar, tendo seu direito à alimentação negado. Vale destacar que essa desigualdade também se faz entre as próprias mulheres, onde as mulheres brancas apresentam maiores percentuais de segurança alimentar e menores de insegurança alimentar, em relação às negras. Essa realidade também se reproduz quando inter cruzamos raça e gênero com outros aspectos como, por exemplo, o grau de escolaridade, trabalho informal e lares com crianças menores de 10 anos, reiterando os resultados obtidos no primeiro e no segundo inquérito da pesquisa realizada pela Rede PENSSAN.

Segundo Biroli (2018), a divisão sexual do trabalho, que responsabiliza distintamente o trabalho do homem como provedor e da mulher como cuidadora (trabalho não remunerado e invisibilizado), é a base que fundamenta as hierarquias de gênero, classe e raça. Conforme os dados acima apresentados, as mulheres brancas, embora em posição desigual aos homens brancos, possuem privilégios mais próximos aos deles e maiores vantagens em relação os homens negros. São as mulheres negras que apresentam maiores desvantagens e encontram-se em condição de subalternidade. Isso porque, de acordo com a autora supracitada, a divisão sexual do trabalho se funde com as hierarquias entre mulheres, permitindo padrões cruzados de exploração. Nesta perspectiva, entende-se que a divisão sexual do trabalho produz o gênero e essa produção se dá em convergência com a raça e a classe, estabelecendo hierarquias entre os gêneros, privilégios e desvantagens.



Por questões logísticas, não foi possível à Rede PENSSAN coletar dados específicos que versam sobre a insegurança alimentar entre os povos e comunidades tradicionais. É sabido que historicamente essas populações são impactadas pela insegurança alimentar e têm seus direitos fundamentais violados. Embora não haja percentuais precisos que demonstrem, há estudos locais que identificam essa realidade. Fernandes (2020), em sua pesquisa intitulada *“Política de Assistência Social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA”*, identificou que as famílias ribeirinhas da Ilha das Onças encontravam-se em condição de insegurança alimentar grave e a procura pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) dava-se, principalmente, pela busca do auxílio-alimentação e do Programa Bolsa Família. A fonte de renda destas famílias é basicamente a coleta do açaí, no período da safra, que acontece no primeiro semestre do ano, é o momento em que se obtém o melhor faturamento. Após esse período as famílias sentem dificuldades em manter seu sustento e o acesso a itens básicos de alimentação. Nesse contexto, é importante destacar a recente crise humanitária vivenciada pelos indígenas Yanomamis, no Estado de Roraima. De acordo com dados da pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em conjunto com a FioCruz, Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) do Ministério da Saúde e Fundação Nacional do Índio (Funai), nos meses de dezembro de 2018 e fevereiro de 2019, 81,2% das crianças Yanomami menores de 5 anos apresentaram desnutrição crônica; 48,5% desnutrição aguda e 67,8% anemia (UNICEF, 2020). O estudo indicou que, dentre outros fatores, os intensos conflitos territoriais provocados pelo garimpo ilegal e o consumo de alimentos ultraprocessados pelas comunidades indígenas, contribuiu para este panorama.

O direito à terra e a água são fundamentais para que os povos e comunidades tradicionais possa produzir e reproduzir seu modo de vida, cultura, cosmovisão e seus hábitos alimentares. O processo de expropriação desses segmentos sociais de seus territórios, bem como sua marginalização e invisibilidade perante o Estado, se inscreve na trajetória sociohistórica brasileira, desde o período colonial. Com o agronegócio essa realidade se intensificou, visto que essa produção agrícola necessita de grandes extensões de terra. Além da desterritorialização, o incentivo a essa produção voltada prioritariamente ao lucro e à exportação tem gerado intensos conflitos no campo e o extermínio de lideranças indígenas. Portanto, para que o direito à alimentação adequada e saudável prevaleça nessas populações é de suma importância a demarcação de seus territórios, como também dispor dos meios necessário para que possam produzir, processar e consumir seus alimentos.

## **5. CONCLUSÕES**



Diante do exposto, cabe ressaltar que as reflexões tecidas não se esgotam aqui, os elementos apresentados fornecem subsídios para a ampliação do debate. A partir dos dados apresentados, constatou-se que a fome afeta de forma mais intensa as pessoas negras, especialmente as mulheres, os povos e comunidades tradicionais, pessoas de baixa renda, com baixa escolaridade, lares com crianças menores de 10 anos e residentes das áreas rurais. Isso demonstra, dentre outras coisas, que mecanismos estruturantes como o sexismo, racismo e o classicismo, que compõem a formação sociohistórica do país, produzem impactos que incidem diretamente no não acesso aos alimentos.

Além disso, evidenciou-se que a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil segue entre avanços e retrocessos e, a depender da conjuntura política, ela é fortalecida ou fragmentada. Com a mudança de governo em 2023, observa-se a retomada de uma série de medidas como, por exemplo, a reinstauração do CONSEA, a retomada do Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Bolsa Família, o Fortalecimento do PNAE e dentre outros. No entanto, conforme Josué de Castro (1984), a fome é um tema complexo, assim como seu entendimento e sua solução. Além destas importantes iniciativas, é necessário repensar o uso da terra e a relação com a natureza, bem como, o modo pelo qual os alimentos são produzidos e os seus vínculos com a população urbana. Vale destacar a demarcação dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, além de dispor dos meios necessários para que possam produzir seu modo de vida e seus hábitos alimentares. Fortalecer e incentivar a participação dos homens nas atividades da casa e de cuidado no espaço doméstico, sem dúvida promoverá maior igualdade na divisão sexual do trabalho. Além disso, problematizar o lugar da mulher na sociedade, repensar trajetórias da juventude negra e periférica que ingressam cedo no mercado de trabalho com poucas oportunidades de educação, garantir a permanência de crianças e adolescentes na escola, ampliar o número de postos de trabalho e aumentar a renda dos trabalhadores. Ademais, é fundamental o fortalecimento das políticas de seguridade social (saúde, assistência e previdência), como também as políticas de abastecimento, de incentivo à agricultura familiar, os preços acessíveis, dentre outras ações, que possam garantir o acesso à alimentação adequada e saudável para a população. (FERNANDES; MOSER; SCHAPPO, 2023).

#### REFERÊNCIAS

BELIK, Walter. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. In: FILHO, Niemeyer Almeida; Ramos, Pedro. (Orgs.). **Segurança alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Editora Alínea, São Paulo: Campinas, 2010. Pág. 169-192. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/Walter\\_Belik.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/Walter_Belik.pdf). Acessado em: 02 de ago. 2022

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.



BURITY, V. et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, pp. 1- 204. 2010. Disponível em: [https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf). Acessado em: 02 de ago. 2022

BURLANDY, Luciene; COSTA, Rosana Salles da. Segurança alimentar e nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: KAC, Gilberto; SICHERI, Rosely; GIGANTE, Denise Petrucce. (Orgs). **Epidemiologia nutricional** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ/Atheneu, 2007, pp. 485-501. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/rw5w/pdf/kac-9788575413203-31.pdf>. Acessado em: 02 de ago. 2022

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, julho de 2004. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Alimentar\\_II/textos\\_referencia\\_2\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf) >. Acesso em: 11 de fev. 2024

FAGNANI, Eduardo. A política Social no Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão IE/UNICAMP**, n. 192, 2011.

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves. **Política de Assistência Social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves; MOSER, Liliâne. **Insegurança alimentar no Brasil e gênero: reflexões para o debate**. In: IV Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. V Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais. IV Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental. Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR. De 24 a 27 de maio de 2022. Disponível em: < <https://www.uel.br/pos/sersocial/pages/arquivos/Congresso%202022/Genero%20familia%20e%20politicas%20publicas/6498-407046-56424-2022-03-30.pdf> >. Acesso em: 11 de fev. 2024.

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves; MOSER, Liliâne; SCHAPPO, Sirlândia. **Direito Humano à Alimentação Adequada e as contribuições de Josué de Castro para pensar o atual cenário de fome na Amazônia**. In: XI Jornada Internacional de Políticas Públicas (XI JOINPP). Universidade Federal do Maranhão - UFMA. São Luís (Maranhão-Brasil), 19 a 22 de setembro de 2023. Disponível em: < [https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_2793\\_2793648cce4914b4c.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_2793_2793648cce4914b4c.pdf) >. Acesso em: 11 de fev. 2024

HIRAI, Wanda Griep. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS**. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2008. Disponível em: [http://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/2392/1/DISSERTACAO\\_Wanda\\_Hirai.pdf](http://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/123456789/2392/1/DISSERTACAO_Wanda_Hirai.pdf). Acessado em: 03 de ago. 2022

I VIGISAN, **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). Brasil, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 05 de mai. 2021.



II VIGISAN, **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). Brasil, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 08 de out. 2022.

MELO, Zieli Marcolino de; et al. Marcos referenciais na trajetória da segurança alimentar e nutricional: panorama mundial e nacional. **Revista Pensar Acadêmico**, Manhuaçu, v. 15, n. 1, p. 95-108, janeiro-junho, 2017. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/15/289>. Acessado em: 02 de ago. 2022.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (ONU/FAO); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Organização Pan-Americana da Saúde (OPS); Programa Mundial de Alimentos (WFP); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Roma, 2022. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-numeros-globais-de-fome-subiram-para-cerca-de-828-milhoes-em-2021> >. Acesso em: 10 de fev. 2024.

Rede PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). **II Suplemento “Insegurança Alimentar e desigualdades de raça/cor da pele e gênero”**. II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN). 1. ed. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2023. Disponível em: < <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2023/06/OLHERacaEGenero-Diag-v7-R05-26-06-2023.pdf> >. Acesso em: 13 de fev. 2024.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância; FIOCRUZ, fundação Oswaldo Cruz; SESAI, Secretaria Especial de Saúde Indígena; CGAN, Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição; FUNAI, Ministério da Saúde e Fundação Nacional do Índio. **Pesquisa sobre os determinantes sociais da desnutrição de crianças indígenas de até 5 anos de idade em oito aldeias inseridas no Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Yanomami**. Rio de Janeiro, 30 de março de 2020. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/media/22536/file/pesquisa-sobre-determinantes-sociais-da-desnutricao-de-criancas-indigenas-de-ate-5-anos-de-idade-em-oito-aldeias-inseridas-no-dsei-yanomami.pdf> >. Acesso em: 15 de fev. 2024.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Rev. Nutr.** PUCCAMP, Campinas, 10(1): 20-36, jan./jun., 1997. Disponível em: < <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/lil-200560> >. Acesso em: 11 de fev. 2024

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Revista Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.51-60, 2003. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/GXfv6d4vzZxvwTRrh8pFyzD/?format=pdf&lang=pt> >. Acesso em: 25 de out. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas [e-book]**. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2021. Disponível em: < [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://maniadehistoria.files.wordpress.com/2021/12/direito-humano-acc80-alimentacca7acc83o\\_ebook.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://maniadehistoria.files.wordpress.com/2021/12/direito-humano-acc80-alimentacca7acc83o_ebook.pdf) >. Acesso em: 24 de abri. 2023.

SCHAPPO, Sirlândia. Fome e insegurança alimentarem tempos de pandemia da Covid-19. **Revista Ser Social**. Brasília, v. 23, n. 48, janeiro a junho de 2021, p. 28-52. Disponível em: < [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/32423/28783](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32423/28783) >. Acesso em: 31 mar. 2023.