

O direito humano à alimentação adequada e a ameaça imposta pela COVID-19

NATÁLIA PEREIRA SILVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

GUSTAVO BONIN GAVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

Agradecimento à órgão de fomento:

A pesquisa não teve auxílio de nenhuma agência de fomento*

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A AMEAÇA IMPOSTA PELA COVID-19

THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND THE THREAT IMPOSED BY THE COVID-19 PANDEMIC

Resumo

Ainda que tenham sido criadas políticas e programas sociais para sua garantia, o direito humano à alimentação adequada e saudável foi tardiamente reconhecido no Brasil. Dentre as políticas e programas sociais implementados no país, o Bolsa Família é evidenciado no presente artigo por ser um meio de assegurar o repasse básico de renda, o que permite que os beneficiários possam ter acesso à compra de alimentos. Contudo, o programa não é suficiente para garantir o acesso ao direito à alimentação. Neste contexto, e com o acometimento da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), o direito à alimentação ficou ainda mais ameaçado em meio ao caótico cenário social, político e econômico em que se encontra o Brasil. Desta forma, é preciso tencionar que a pandemia de COVID-19 reafirmou às necessidades de realizar-se novas discussões acerca de políticas públicas que privilegiem o direito à alimentação adequada para milhões de brasileiros.

Palavras-chave: Segurança Alimentar; Direitos Humanos; COVID-19

Abstract

Even though social policies and programs were created to guarantee it, the human right to adequate and healthy food was belatedly recognized in Brazil. Among the social policies and programs implemented in the country, Bolsa Família is evidenced in this article because it is a means of ensuring the basic transfer of income, which allows beneficiaries to have access to the purchase of food. However, the program is not sufficient to guarantee access to the right to food. In this context, and with the attack of the pandemic caused by the new coronavirus (COVID-19), the right to food was even more threatened amongst the chaotic social, political and economic scenario in which Brazil finds itself. In this way, it must be stressed that the COVID-19 pandemic reaffirmed the need for new discussions on public policies that privilege the right to adequate food for millions of Brazilians.

Keywords: Food Security; Human Rights; COVID-19

Introdução

Apenas no ano de 2018 o relatório da Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO) registrou que 820 milhões de pessoas ainda passavam fome. O que demonstra um imenso desafio a todos os países e territórios. Muitas mulheres, homens e crianças sofrem ainda da fome extrema. Isso significa que a alimentação diária não alcança o número de calorias necessárias para a própria sobrevivência. Além disso, a fome e/ou desnutrição crônica podem prejudicar a vida humana para sempre. Pode retardar o desenvolvimento mental e físico e aumentar a vulnerabilidade a outras doenças, condenando os que passam fome a uma existência marginal (FAO, 2019).

O direito à alimentação é considerado um direito humano desde 1948, quando foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, é apenas em 1996, na Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma, que o direito à alimentação foi referendado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, portanto se passaram 48 anos para produzir o primeiro plano de ação coerente destinado a tornar realidade o direito à alimentação. Nessa Cúpula, 180 nações se reuniram na sede da FAO com o objetivo de erradicar a fome e se comprometeram com um objetivo: reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até 2015. Os governos reafirmaram o direito de todos ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, consistente com o direito a alimentos adequados e o direito fundamental de todos estarem livres da fome (SOARES, 2018; HOYOS e D'AGOSTINI, 2017).

É nesse contexto que foi criado o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Para que a garantia de adequação permeie o direito à alimentação, alguns pressupostos devem ser considerados, entre eles, os citados por Leão e Recine (2011): i) diversidade; ii) qualidade sanitária; iii) adequação nutricional; iv) livre de contaminantes, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados; v) acesso a recursos financeiros ou naturais (por exemplo, terra e água); vi) respeito e valorização da cultura alimentar das diversas populações no país; e vii) acesso à informação e realização plena de outros direitos.

No Brasil, os contornos do DHAA foram permeados por graduais mudanças até o lançamento do Programa Fome Zero, do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), em conjunto com políticas econômicas e sociais, como o aumento contínuo do salário mínimo real, maiores taxas de formalização no mercado de trabalho e maior capilaridade aos beneficiários de programas sociais. O Fome Zero foi substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF) em 2003, incluindo a expansão da transferência de renda condicionada para as famílias mais vulneráveis (SILVA, GROSSI e FRANÇA 2010).

Em 2006, com a aprovação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, deu origem no país o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em uma tentativa de assegurar o DHAA. Em 2010, a Constituição de 1988 foi alterada para incluir o direito à alimentação (SOUZA, 2016).

Muito embora, em última análise, o papel do Estado de respeitar, proteger e cumprir o direito à alimentação, as organizações da sociedade civil no Brasil abriram espaços para uma participação efetiva na discussão, desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional através do SISAN, onde foram criados os Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (MACHADO, 2017).

Observando o contexto do avanço da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), o artigo busca lançar luz ao debate acerca do direito à alimentação em tempos tão adversos. Nesse sentido, torna-se fundamental ressaltar que nenhum programa social por si só

será capaz de mitigar problemas complexos como a fome e a desnutrição. Assim, é necessário contemplar uma rede de ações e medidas essenciais para garantir que o DHAA fique assegurado em momento tão necessário.

Estado, políticas públicas e o direito à alimentação

As políticas públicas devem ser inerentes e contribuintes da promoção de direitos fundamentais à vida humana, dentre eles o direito à alimentação. Segundo Leão (2013), as políticas públicas devem seguir os seguintes atributos para contribuir para a promoção dos direitos fundamentais:

Políticas que ampliam a disponibilidade e o acesso aos alimentos, por exemplo: as políticas macroeconômicas, a política agrícola e agrária, fortalecimento da agricultura familiar, saneamento público e geração de renda.

Políticas dirigidas à inclusão social e a grupos socialmente vulnerabilizados, por exemplo: as políticas de assistência social, transferência de renda, restaurantes populares, programas de controle das carências nutricionais, alimentação do trabalhador, alimentação escolar, políticas dirigidas a comunidades tradicionais e povos indígenas.

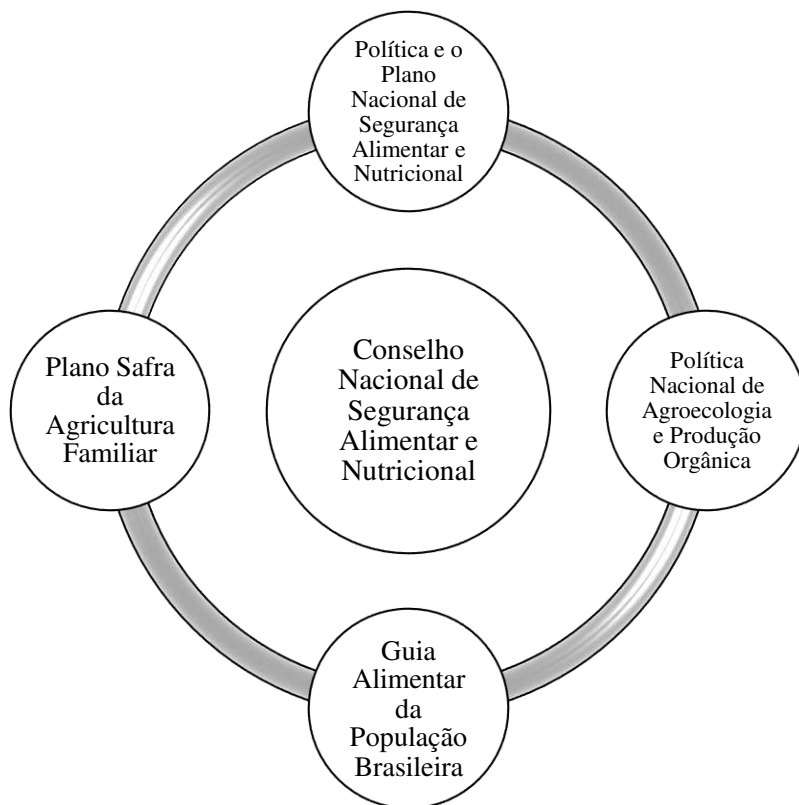
Políticas universais que promovem o desenvolvimento das pessoas, por exemplo: as de saúde, educação, cultura, meio ambiente, previdência social, promoção da saúde e da alimentação saudável, controle da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos. (LEÃO, 2013, p. 38)

É nesse cenário de busca pelo alcance dos atributos que surge, por vezes, a violação de direitos. Isso porque, sempre regida por agentes e orientadas por interesses, sejam eles públicos ou privados, a violação defronta-se com a agenda dos direitos humanos como uma “ameaça à concentração de poder político e econômico, e concentração de privilégios” em meio aos acalorados debates teóricos, conceituais, políticos e ideológicos (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JUNIOR, 2016, p. 67).

O Estado possui papel fundamental na garantia do direito à alimentação, que vai além de suprir a necessidade fisiológica alimentar por parte da população, é preciso tensionar o fato de que direitos associados ao básico devem ser consolidados, dentre eles os direitos de decisão, relacionados ao que será plantado, colhido, produzido e consumido, portanto, também devem ser garantidos os direitos de se envolver com a regulação e elaboração de políticas públicas de alimentação e nutrição (SOARES, 2018).

A Figura 1 abaixo é um exemplo de como políticas, planos e materiais podem assegurar o direito e a soberania alimentar no Brasil.

Figura 1 – Políticas, planos e materiais na manutenção do direito e segurança alimentar no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de Castro (2019).

Ainda que o Brasil tenha saído do Mapa da Fome desde 2014, há pontos que devem ser reforçados quanto ao tema da redução da fome e da desnutrição em um país tão desigual social e economicamente. É o que destaca Weingärtner (2004), ao afirmar que o acesso a alimentos bem como a disponibilidade de nutrientes é dependente de alguns fatores sociais, econômicos e políticos, pois há uma relação intrínseca entre níveis socioeconômicos, condições de acesso seguro à alimentação pela população e programas e políticas que servem de ferramentas para o alcance desses cenários em cada contexto.

O Quadro 1 sucinta essas informações de análise em diferentes níveis (macro, meso e micro), disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

Quadro 1 – Níveis socioeconômicos de uma população relacionados a programas e políticas de segurança alimentar e nutricional

Nível	Disponibilidade	Acessibilidade	Utilização	Sustentabilidade
Macro	Políticas de Agricultura e Comércio e Programa de Planejamento Familiar	Política de Preços Programa de Vale-Refeição	Programa de Assistência à Gestantes	Política de Poupança e Empréstimo
Meso	Projeto de Irrigação em Pequena Escala	Programa de Alimentação Escolar	Campanha de Imunização do Sarampo	Comitês de Planejamento Comunitário
Micro	Uso de Fertilizantes	Instrução sobre Aleitamento Materno	Curvas e Gráficos de Crescimento	Armazenamento e Estocagem de Alimentos

Fonte: Elaboração própria a partir de Weingärtner (2004, p. 14).

A explicação se dá através de:

Por exemplo, além de uma política agrícola sólida que estimule a produção agrícola, os programas de planejamento familiar podem ser importantes para garantir a disponibilidade de alimentos a longo prazo. Os programas de cupons de alimentos podem aumentar a acessibilidade alimentar dos grupos mais vulneráveis. Programas nacionais de apoio à maternidade segura podem reduzir a desnutrição de crianças e bebês e, assim, aumentar o consumo de alimentos saudáveis por crianças e jovens. A formulação de uma política de poupança e empréstimos, dentro do sistema bancário nacional, pode ajudar pequenas empresas e reduzir a insegurança alimentar sazonal (**nível macro**). Projetos de irrigação em pequena escala, programas de alimentação escolar, campanhas de imunização contra o sarampo ou a criação de organizações de planejamento comunitário são instrumentos para alcançar a segurança alimentar no nível **meso**. Finalmente, alguns exemplos de intervenções da segurança alimentar e nutricional no nível **micro** estão aumentando a área de produção agrícola através do uso de fertilizantes, aconselhamento sobre amamentação para mães jovens e a construção de latrinas e estocagem de alimentos. (WEINGÄRTNER, 2004, p. 15)

Em especial, o Brasil, vêm passando por uma série de alterações nos cenários socioeconômicos, políticos, tecnológicos, culturais e ambientais que impactam os padrões alimentares e a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Efeitos da globalização, da industrialização, da transição nutricional não permitem que a desnutrição, o déficit no acesso a nutrientes, a falta de qualidade e equilíbrio na dieta e a insegurança alimentar, por exemplo, se deem como atenuadas.

Soma-se a esse cenário de alta complexidade, os desafios conduzidos pela agenda do agronegócio, do aumento das desigualdades entre as populações mais ou menos favorecidas, no campo e nas cidades, a perda de identidades culturais e de hábitos e padrões dietéticos por conta da industrialização e do processamento de alimento, o aumento desenfreado da devastação ambiental tendo em vista a busca pelo aumento da produtividade, o uso indiscriminado de fertilizantes sintéticos e outras substâncias ofensivas no meio agrícola, que contaminam solos e águas que prejudicam a saúde da população local, a poluição ambiental, a perda constante da biodiversidade, o desperdício de alimentos, dentre outros problemas (TAKEUTI e OLIVEIRA, 2013).

Portanto, mesmo fora do Mapa da Fome, o Brasil não deteve, por exemplo, a insegurança alimentar e nutricional, tampouco alcançou o dever de assegurar para seu povo o direito à alimentação. No Quadro 2 estão compilados os resultados emblemáticos do estudo de Carneiro (2015), reforçando os desafios que cercam o país na busca pela segurança alimentar.

Quadro 2 – A segurança alimentar no Brasil e alguns desafios

- 1) O Brasil é o maior consumidor mundial de agrotóxicos e o segundo maior produtor de alimentos transgênicos;
- 2) A transição nutricional assumiu um perfil singular no país, pois sem que os problemas alimentares relacionados à carência de alimentos fossem satisfatoriamente equacionados, ocorreu o aumento nos índices de excesso de peso e obesidade entre a população;
- 3) Nesse mosaico convivem a desnutrição - que atinge principalmente grupos sociais mais vulneráveis como indígenas, povos tradicionais e famílias socioeconomicamente vulneráveis - a permanência das anemias carenciais; e
- 4) Quanto menor o rendimento mensal domiciliar per capita, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar, e também maior é a prevalência de insegurança alimentar em seus níveis mais graves [...]. Neste sentido, estudos que investigaram a prevalência de insuficiência alimentar entre as famílias pobres do Brasil encontraram resultados alarmantes

Fonte: Adaptado de Carneiro (2015, p. 16-28).

Dado esse cenário, no ano de 2018, o relatório da *Oxford Committee for Famine Relief* para o Brasil (OXFAM) apontou o ingresso de 100 mil brasileiros em situação de fome, totalizando 5,2 milhões pessoas. O relatório também sustenta que este avanço da fome foi provocado pelo aumento acentuado nas taxas de pobreza e na perda de empregos formais somados aos cortes de gastos realizados pelo Governo Federal nos programas sociais de maior envergadura, como o Bolsa Família.

Além disso, com o Governo de Federal, houve recrudescimento das políticas sociais, onde a reforma agrária deu lugar ao expansivo e gradual aumento das concentrações de terra, da mineração em florestas e reservas indígenas e, do ponto de vista da transparência e de gestão pública, o desmantelamento de políticas e órgãos de controle implementados por governos anteriores, incluindo o fechamento do CONSEA (CASTRO, 2019).

Assim, a ascensão de governos conservadores no Brasil e a rápida desconstrução por parte do Governo Federal em órgãos de controle serão iniciativas caras para a reaproximação do direito à alimentação ao longo do tempo.

O direito à alimentação no Bolsa Família

Há entrelaçado ao Bolsa Família elementos que condizem a ações diversas de proteção social, no âmbito da saúde, da educação, da assistência social. É nesse conjunto, que os autores Bichir, Oliveira e Canato (2016), fazem menção a importância de se consolidar uma relação de intersetorialidade tanto a nível federal, como estadual e municipal, contemplando as diferentes formas de se consolidarem em um contexto prático.

No Brasil, ainda que haja grande diversidade, o PBF apresenta efeitos positivos, no que diz respeito à taxa de pobreza da população assistida, em dez anos ela se reduziu pela metade e o acesso a renda vem impactando a vida dos beneficiados (Costa, 2019, p. 54). Além disso, Costa e Aguiar (2019), discorrem que a renda e o modo como ela é distribuída relaciona-se direta e indiretamente ao acesso à alimentação:

Diretamente, a renda e sua distribuição, juntamente com o preço dos alimentos, afetam o acesso alimentar quanto à determinação da quantidade e do tipo de alimento a ser consumido. De modo **indireto**, essas variáveis determinam quais produtos agrícolas serão produzidos, exercendo influência, portanto, sobre a disponibilidade de alimentos. Além do mais, a renda costuma ser fortemente correlacionada com a educação [...] Como a produção de cada tipo de alimento e os fluxos de comércio variam de região para região, esse fator afeta a disponibilidade alimentar. Da mesma forma, a renda e a organização do sistema de distribuição alimentar, e consequentemente o acesso, variam entre as regiões. (COSTA e AGUIAR, 2019, p. 11, grifo nosso)

O estudo de Costa e Aguiar (2019) explicita ainda resultados relevantes no que diz respeito a relação entre renda e garantia de direitos alimentares. Dois argumentos relevantes são importantes, o primeiro é: quanto maior a renda maior o atendimento das necessidades nutricionais a partir do acesso ao alimento; e, o segundo é o fato de haver desigualdades de acesso entre as mesmas margens de renda das famílias indicando que, o consumo de alimentos e o acesso a eles tem relação não só com a renda, mas com custo de vida local, hábitos culturais e conhecimento das famílias.

Além das contribuições de Costa (2019) e Costa e Aguiar (2019), há estudos que apontam associações entre a melhoria do poder aquisitivo das famílias que recebem o Bolsa Família, e a influência da renda nas escolhas alimentares (FERREIRA e MAGALHÃES, 2017; SPARANDIO et al. 2016; SUZART et al., 2017).

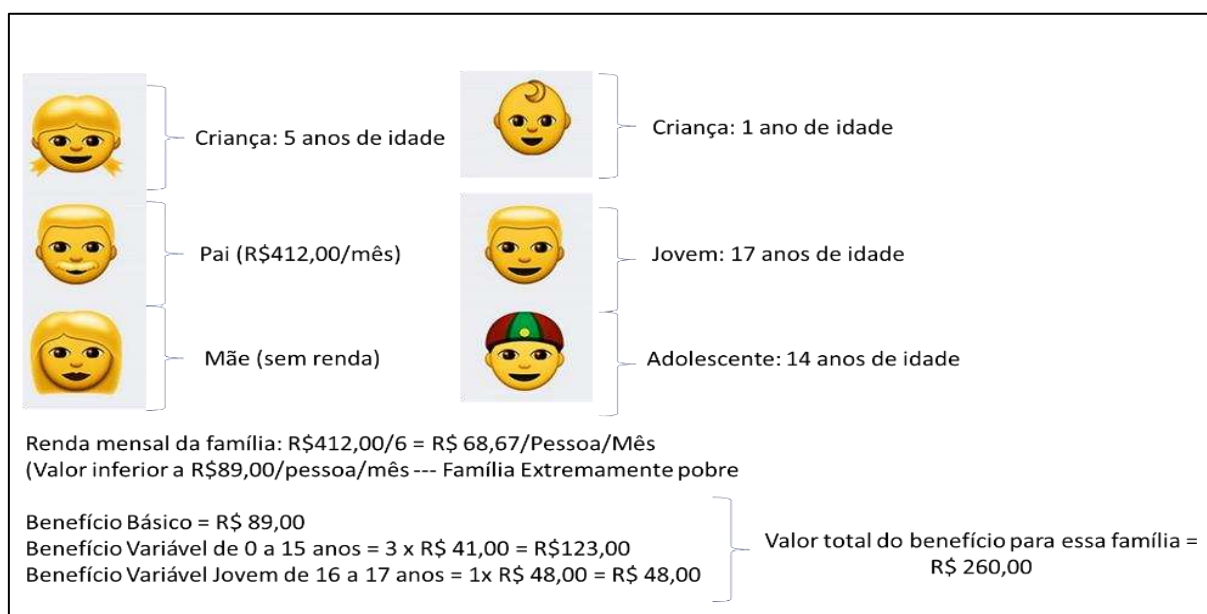
Portanto, o investimento com alimentação por parte dos beneficiários do Programa tem importância evidenciada. É o que aponta o estudo de Campara e Vieira (2016):

Quanto à alocação dos recursos, as famílias beneficiadas investem mais em alimentação, sendo que 40,1% dos respondentes apontam a comida como a prioridade nos gastos mensais. Em segundo lugar, revela-se o desembolso com as contas de água/luz/gás/aluguel (16,1%), posteriormente o pagamento das prestações de lojas (carnê de crediário, 14,4%) e compra de material escolar (11,3%). (CAMPARA e VIEIRA, 2016, p. 993)

Contudo, o valor do benefício concedido às famílias tem um valor baixo quando comparado ao necessário, atualmente, para atender a todas as necessidades básicas das famílias brasileiras. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), apresenta valores correspondentes e atualizados do custo de cestas básicas por capital do país e ainda, faz relação com o percentual de salário mínimo líquido disponibilizado para sua compra. O documento *Custo da cesta básica aumenta em 10 capitais* indicou que o valor do salário mínimo em fevereiro de 2020 necessário para manter uma família de quatro pessoas deveria equivaler a R\$ 4.366,51 ou 4,18 vezes o mínimo de R\$ 1.045,00 (DIEESE, 2020, p. 1).

Com o intuito de nortear o quanto o valor do benefício concedido pelo Bolsa Família pode representar na compra de alimentos, a Figura 1 demonstra um cálculo básico e baseado em uma família com seis membros.

Figura 2 – Exemplo de cálculo do benefício concedido pelo Bolsa Família para uma família com seis membros



Fonte: Elaboração própria a partir do Brasil (2020).

Portanto, os valores aos beneficiários do Bolsa Família são mínimos em detrimento às necessidades incrustradas em um país de tamanhas desigualdades econômicas e sociais. E mesmo com baixo valor, as pesquisas indicaram que a alimentação é o principal gasto das famílias beneficiadas. Assim, cabe ao Estado o dever de tomar para si a responsabilidade de estruturar por meio da articulação de diferentes políticas e programas de proteção social o direito à alimentação, mesmo que o cenário seja permeado de interesses conflitantes (CAMERA e WEGNER, 2017).

O avanço da COVID-19 e a garantia de direitos, incluindo o direito à alimentação

Como destacado anteriormente, os dados apresentados sobre a fome e a insuficiência alimentar necessitam sumariamente de melhores resultados e respostas institucionais, políticas e econômicas de forte alcance para serem amortizadas. No entanto, a pandemia causada pelo

novo coronavírus tem se demonstrado como o maior desafio de saúde, político e econômico da curta história do século XXI aos gestores e formuladores de políticas públicas.

O Brasil confirmou seu primeiro caso de COVID-19 em 25 de fevereiro de 2020. Em 15 de julho, o Ministério da Saúde (Brasil, 2020) confirmou um total de 1.966.748 casos, incluindo 75.366 mortes relacionadas ao vírus. Atualmente, o Brasil possui o segundo maior número de casos confirmados e de mortes do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos.

Sem uma vacina ou medicamentos para interromper a disseminação do vírus, o Governo Federal focou em mitigar a pandemia, ou seja, achatar a curva por meio de medidas de distanciamento social. No entanto, ao contrário de grande parte dos países ao redor do mundo, a postura do Governo Federal foi de confrontar as medidas e ações para enfrentamento da pandemia organizados pelo próprio Ministério da Saúde e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Além da pandemia, o Brasil está enfrentando seu segundo grande choque econômico em apenas cinco anos. Os desequilíbrios econômicos do segundo mandato de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT, 2011-2016) levou a uma mudança acentuada no desempenho econômico do país, e os governos de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB, 2016-2018) e de Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL, 2019) buscaram através de políticas de austeridade econômica resolver o déficit fiscal e diminuir o peso relativo do Estado ao desenvolvimentismo, no entanto, o país acumula desde 2017 crescimento econômico inferior a 1,4% ao ano.

A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) em conjunto com outras instituições lançaram o Plano Nacional de Enfrentamento à COVID-19 com o intuito de mitigar os problemas ocasionados pela pandemia no Brasil. O documento reforçou que:

A pandemia intensifica as desigualdades sociais gerando um contexto de aumento da vulnerabilidade social, das iniquidades e violações de direitos que historicamente afetam diretamente determinados grupos populacionais como os povos indígenas, população negra, população LGBTI+, população em situação de rua, povos ciganos, população privada de liberdade, migrantes (ABRASCO, 2020, p. 41).

Assim, como destaca Maluf (2020):

As mazelas do neoliberalismo, os pendores autoritários de governantes e as profundas desigualdades sociais têm podido se manifestar em diversas partes do mundo, ao Norte e ao Sul, estando o Brasil, reconhecidamente, entre os casos mais extremos. A crise sanitária, acrescida dos componentes alimentar e econômico, pode se converter em tragédia humanitária na medida em que o enfrentamento dessas crises em nosso país reflete incúria, irresponsabilidades, ausência de coordenação e sobreposição de interesses negociais. (MALUF, 2020, p. 1).

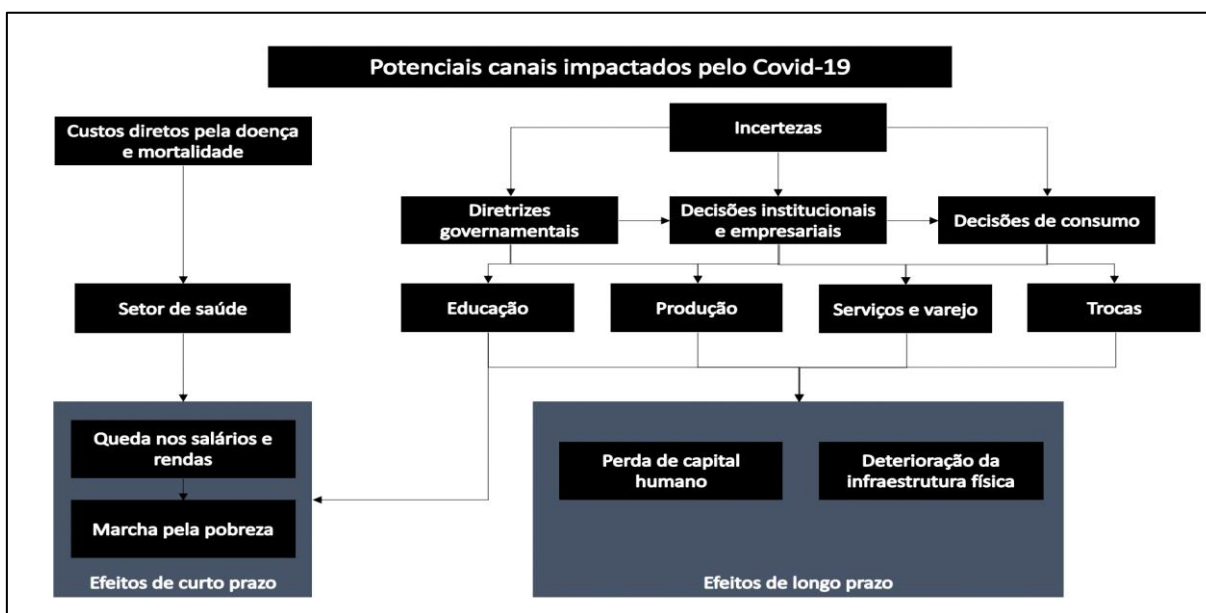
Além do contínuo choque combinado de quedas nos preços das *commodities*, queda generalizada em diversos setores da economia brasileira e internacional irão afetar os cidadãos social e economicamente mais vulneráveis. A Figura 3 descreve brevemente os canais de potencial impacto econômico do COVID-19 na pobreza a curto prazo devido à perda de empregos e aos efeitos de longo prazo relacionados à perda de capital humano e à deterioração da infraestrutura. Segundo Evans e Over (2020):

Essas ações afetam todos os setores da economia – setor de saúde, manufatura, varejo e outros serviços, comércio e transporte, educação etc. Estes, por sua vez, se traduzem em renda reduzida, tanto pelo lado da oferta (produção reduzida aumenta os preços para os consumidores) quanto pelo lado da

demanda (demanda reduzida dos consumidores prejudica os empresários e seus funcionários).

Esses impactos econômicos de curto prazo podem se traduzir em reduções no crescimento de longo prazo. À medida que o setor da saúde absorve mais recursos e as pessoas reduzem as atividades sociais, os países investem menos em infraestrutura física. À medida que as escolas fecham, os estudantes perdem as oportunidades de aprender, mas os alunos mais vulneráveis podem não retornar ao sistema educacional, traduzindo-se em trajetórias mais baixas de ganhos a longo prazo para eles e suas famílias e reduzindo o capital humano geral para seus respectivos países. (EVANS e OVER, 2020, s.p., tradução nossa)

Figura 3 – Impacto econômico e social provocado pela pandemia



Fonte: Adaptado de Evans e Over (2020).

No Brasil, como em muitos outros países, o impacto provavelmente será ainda maior nas populações mais vulneráveis (trabalhadores informais, beneficiários de programas sociais, habitantes que moram em moradias precárias, com saneamento básico paupérrimo, comunidades ribeirinhas etc.). A Tabela 1 demonstra a taxa da pobreza para o país estimada em 2018 foi de 25,2%, totalizado 52,5 milhões de pessoas que recebiam menos de US\$ 5,50 por dia. No entanto, a pobreza alcança mais as mulheres (25,4%) do que os homens (25,2%), os indivíduos considerados pretos ou pardos (32,9%) em detrimento aos considerados brancos (15,4%) e as faixas etárias de 0 a 14 anos (42,3%) e 15 a 29 anos (29,6%) (IBGE, 2019).

Tabela 1 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC diários, segundo características selecionadas, 2018

Características selecionadas	Proporção de pessoas com rendimento inferior a US\$ 5,50 PPC (%)
Sexo	
Homens	25,2
Mulheres	25,4
Cor ou raça¹	
Branco	15,4
Pretos ou pardos	32,9
Sexo e cor ou raça¹	
Homens brancos	15,6
Homens pretos ou pardos	32,4
Mulheres brancas	15,2
Mulheres pretas ou pardas	33,5
Grupos de idade	
0 a 14 anos	42,3
15 a 29 anos	29,6
30 a 59 anos	21,3
60 anos ou mais	7,5

¹Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

Fonte: Adaptado de IBGE (2019, p. 62).

Tabela 2 – Distribuição percentual de pessoas residentes em domicílios particulares, com indicação de variação, segundo classes de rendimento real domiciliar *per capita* e as Grandes Regiões, 2012-2018

Grandes Regiões	Distribuição percentual de pessoas residentes em domicílios particulares (%)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Menos de US\$ 1,90 PPC (2011)¹						
Brasil	5,8	5,1	4,5	4,9	5,8	6,4	6,5
Norte	9,7	8,3	7,5	9	9,7	10,1	11
Nordeste	12,4	11,1	9,4	10,3	12	13,5	13,6
Sudeste	2,6	2,4	2,2	2,2	3	3,2	3,2
Sul	1,8	1,4	1,4	1,5	1,9	2,2	2,1
Centro-Oeste	1,9	1,8	1,8	2	2,6	2,9	2,9
	Menos de US\$ 5,50 PPC (2011)¹						
Brasil	26,8	24,9	22,8	23,7	25,5	26	25,3
Norte	42,5	41,4	38,3	40,5	43,7	42,4	41,3
Nordeste	46,4	43,7	40,5	41,3	43,7	44,3	43,6
Sudeste	16,3	15,5	13,8	14,7	16,1	17,2	16,3
Sul	13,1	11,6	10,3	11	12,1	12	12,1
Centro-Oeste	17,8	15,3	15,1	15,6	17,2	16,8	16,4

¹Taxa de conversão da paridade de poder de compra - PPC para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, inflacionado pelo IPCA para anos recentes. (2) As indicações de significância estatística para as variações das estimativas deste quadro, representadas graficamente pelas setas, são determinadas por testes de hipóteses acerca dos parâmetros ($p < 0,05$).

Fonte: Adaptado de IBGE (2019, p. 59).

A pobreza extrema alcançou 13,5 milhões de cidadãos brasileiros no mesmo período – aqueles que receberam até US\$ 1,90 ao dia. Além disso, a pobreza nas Regiões Norte (41,3%) e Nordeste (43,6%) são bem maiores do que as das Regiões Sudeste (16,3%), Sul (12,1%) e Centro-Oeste (16,4%) (Tabela 2).

Como o impacto do choque econômico contínuo nas famílias seria canalizado principalmente pela perda de empregos e renda, examinamos o nível de pobreza e vulnerabilidade entre as categorias ocupacionais. A fragilidade do mercado de trabalho brasileiro, associada ao alto nível de informalidade, afeta especialmente as micro e pequenas empresas e os setores produtivos mais vulneráveis ao isolamento social, segundo o IBGE (2019), a taxa de informais para o mercado de trabalho brasileiro foi de 41,5% – cerca de 38,3 milhões de trabalhadores em 2018. A informalidade, além de insegurança e instabilidade no emprego, está associada a menores rendimentos e, portanto, na maior vulnerabilidade econômica e social (OLIVEIRA, 2017).

Visando proteger emprego, renda e garantir acesso a benefícios sociais de emergência, o Governo Federal criou uma série de medidas. Para fins de análise, escolhemos aquelas que de alguma forma afetaram na assistência social, na previdência social e no mercado de trabalho. A síntese destas medidas está no Quadro 3.

Quadro 3 – Síntese das medidas realizadas pelo Governo Federal para assistência social, previdência e mercado de trabalho

	Transferências de renda	Breve descrição
Assistência social	Transferências de renda condicionada e/ou não condicionada	Alocação de R\$ 3 bilhões para o Bolsa Família, adicionando cerca de um milhão de famílias ao programa. Criação do Auxílio Emergencial de Renda, transferindo R\$ 600 (57,4% do salário mínimo) para trabalhadores informais até o máximo de dois benefícios por família. Também são beneficiadas aquelas famílias ou indivíduos que a renda familiar não alcance três salários mínimos e não recebam outras transferências do Governo Federal, exceto o Bolsa Família. O benefício foi prorrogado para até agosto de 2020.
	Pensões	O pagamento do 13º salário foi adiantado aos aposentados e pensionistas.
	Alimentação escolar	Desde abril de 2020, os municípios podem utilizarem-se dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para comprar e distribuir cestas básicas aos estudantes das redes públicas de ensino através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
	Serviços públicos essenciais	As cobranças de energia elétrica, água e esgoto foram suspensas pelo prazo de 90 dias, voltando a normalidade a partir desse prazo.
Previdência social	Pensões	Possibilidade de saque dos benefícios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para trabalhadores formais e desempregados que possuem o benefício.
		Adiamento do recolhimento das contribuições para a previdência e redução de 50% das contribuições ao Sistema S por três meses.
Mercado de trabalho	Regulações no mercado de trabalho	Aprovação do <i>home office</i> , antecipação de férias individuais, concessão de benefícios coletivos de férias,

Continua

Continua

		suspensão dos exames médicos administrativos necessários relacionados ao emprego.
	Redução da jornada de trabalho	Permissão de interrupção de horário de trabalho e compensação posterior do trabalhador, as horas devem ser compensadas após 18 meses do término do Estado de Calamidade Pública.
	Subsídios ao salário	Implementação do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. A empresa pode reduzir a jornada de trabalho em 25%, 50% e 70% por três meses (a medida foi prorrogada por mais 60 dias a partir de julho).

Fonte: Elaboração própria a partir de Gentilini et al. (2020).

Embora essas medidas venham sendo implementadas é sabido que há problemas relacionados à sua eficiência e efetividade. O auxílio emergencial, por exemplo, tem sido foco de muitos entraves, dentre eles atrasos e inconsistências nas respostas às solicitações. Com a necessidade de acesso somente por aplicativo – o que requer do cidadão o uso de aparelhos eletrônicos, com acesso à internet e conhecimento básico prévio – aproximadamente 7,4 milhões de brasileiros elegíveis não possuem acesso à internet e outros 6,1 milhões de trabalhadores elegíveis ficaram de fora pelo estabelecimento da regra de até dois beneficiários por família. Além disso, segundo Prates e Barbosa (2020, p. 1), “26 milhões de trabalhadores da classe de renda média, sem acesso ao seguro-desemprego, não serão cobertos pela RBE (Renda Básica Emergencial) se forem demitidos”.

Dickinson (2020), indicou que a fome acomete mais às populações abastadas, porque na realidade a pandemia só reafirmou e agravou o problema, que é estrutural, o acesso à alimentação adequada tem obstáculos já a algum tempo. É essa população que, no Brasil, tem buscado auxílio emergencial do Governo Federal para manutenção de seus direitos básicos, dentre eles o de se alimentar. De acordo com Freitas e Pena (2020):

São essas pessoas fragilizadas e em situações de risco de fome, sem remuneração permanente, subempregados, pequenos agricultores, grupos étnicos empobrecidos (quilombolas, indígenas) que deveriam estar recebendo melhores e mais amplos benefícios sociais, tais como: bolsa família, restaurantes populares, alimentação escolar no contexto do direito à segurança alimentar e nutricional. Nesse momento de quarentena, necessitam desses benefícios concomitantemente à ajuda emergencial para resistirem à pandemia de COVID-19. São essas pessoas as que se aglomeram nas filas dos bancos estatais para receberem os recursos do governo federal. (FREITAS e PENA, 2020, p. 38)

Chama a atenção a Nota Técnica de nº 232 do DIEESE acerca do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, nela é possível observar que o programa governamental permite a reposição salarial integral apenas para os trabalhadores que recebem até um salário mínimo, aos demais que recebem até três salários mínimos há alíquotas que podem variar de 90% e 70%. Ao contrário do que ocorreu nos países mais avançados, onde a proteção do emprego e da renda foi mais intensiva e ampla, no Brasil o programa ganhou notoriedade pela precária proteção social aos mais vulneráveis. Além disso, o percentual de redução salarial não possui qualquer limite, podendo alcançar até 100% do salário e as dispensas sem justa causa estão mantidas, ocasionando a instabilidade do emprego para milhares de trabalhadores (DIEESE, 2020).

Dessa maneira, Souza (2020) aprofunda a discussão ao discorrer que:

Com efeito, são as medidas econômicas e políticas demandadas pelo enfrentamento da crise estrutural que aumentaram a desigualdade e o

desemprego para níveis alarmantes. Portanto, não é a pandemia da COVID-19 a responsável pela fome e pela miséria, por levar à morte os indivíduos pauperizados da classe trabalhadora, mas o próprio *modus operandis* do capitalismo, na efetivação diária do seu caráter destrutivo, sobretudo por possibilitar o acúmulo de riqueza nas mãos de poucos e a pauperização daqueles que produzem tal riqueza. (SOUZA, 2020, p. 2476).

Portanto, a pandemia criou alertas que sinalizaram o quanto algumas mudanças são importantes para o progresso em relação a garantia de direitos à alimentação adequada, isso porque quando a crise for amenizada o grande número de pessoas convivendo com a fome estará ainda, frente a uma realidade mundial que tem condições de produzir alimentos em quantidade suficiente para alimentar todos e que ainda convive com o grande desperdício e com a grande devastação ambiental (SILVA, 2020).

Maluf (2020), indica que para reestruturação do direito à alimentação após a crise ocasionada pela COVID-19, o ideal é que não sejam esquecidos os princípios norteadores da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), disponibilizados no Quadro 4 abaixo.

Quadro 4 – Princípios norteadores da Rede PENSSAN

- 1) Conhecimento acadêmico interdisciplinar e multiprofissional, respeitando as diversas formas de geração de conhecimento.
- 2) Compromisso com a redução das várias manifestações de desigualdades.
- 3) Defesa da qualidade dos alimentos e da alimentação adequada e saudável.
- 4) Independência e autonomia.
- 5) Pesquisa cidadã comprometida com a superação da fome e promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN).

Fonte: Elaboração própria a partir de Maluf (2020 p. 2)

O último princípio prevê a qualidade dos alimentos a serem ofertados e garantidos para toda população, no entanto já é previsto certo descompasso nesse quesito. Tan et al. (2020) chamam atenção para o aumento do consumo de alimentos processados e ultraprocessados, de baixa qualidade nutricional e ainda, para um preocupante agravante no que diz respeito ao apelo midiático da indústria de alimentos, que lança campanhas e se utiliza da pandemia para promoção da venda e do consumo de produtos industrializados. O direito à alimentação vê-se mais ameaçado nesse contexto e é isso que precisa ser transformado em todo mundo e, em especial, no Brasil.

Considerações finais

A dificuldade de consolidar direitos, como o direito à alimentação no Brasil vem sendo sobreposta por uma série de problemas frutos de um processo de desenvolvimento econômico tardio. Disparidades de renda, desemprego, falta de qualidade na educação básica e pública, violência contra mulheres, indígenas, quilombolas e negros, carência de acesso à serviços básicos e preventivos em saúde, desmatamento e uso abusivo de agrotóxicos nos campos e florestas, dentre outros, têm evidenciado nossas dificuldades em planejar e implementar políticas de desenvolvimento aglutinadoras entre economia e cidadania.

Como exposto, o direito à alimentação não deve retroceder pela crise, ao contrário, a busca por sua concepção e efetividade devem ser cada vez mais almejadas e as políticas que o perpassam devem ser cada vez mais efetivas, em específico o Bolsa Família.

O Bolsa Família, mesmo não sendo o único meio que deve ser melhorado para mitigação de problemas causados sobretudo pelas desigualdades sociais no Brasil, merece atenção uma vez que, seus recursos são alocados de forma importante no acesso à alimentos, por exemplo.

Embora o benefício não seja suficiente para acabar com a pobreza de seus beneficiários, ajudá-los à enfrentá-la e ter ainda expectativas de melhoria na qualidade de vida, o auxílio na renda das famílias combinado às condicionalidades que o programa atribui, nas áreas de saúde e educação, expõem um suspiro em meio ao caos, atualmente intensificado pela pandemia.

Com importantes avanços em termos da proteção do direito à alimentação, ficam ainda lacunas a serem preenchidas pelo Estado brasileiro. Dentre algumas está a necessidade de mais recursos financeiros, físicos e humanos para o combate à pobreza, fome e a desnutrição. A redução da pobreza e da desigualdade só será resolvida com uma revisão da política de austeridade econômica, uma vez que os benefícios do crescimento econômico são desigualmente distribuídos. Outra fonte da desigualdade é o arcabouço tributário, tal sistema deve ser reformado buscando tributar com justiça social, ou seja, reduzindo a carga de tributos que incidem sobre o consumo e aumentar as alíquotas para a renda, lucros e dividendos.

A pandemia causada pela COVID-19 apenas sublinhou nossas desigualdades e demonstrou nossa incapacidade de agir como sociedade, portanto a ameaça da doença não deve ser enfrentada como um problema dissociado de outros pré-existentes. Abre-se, portanto, uma janela de oportunidades em meio à crise de saúde, econômica, social e ética que poderá potencializar novas e velhas discussões acerca de qual sociedade o Brasil pretende ser.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. ABRASCO. Plano nacional de enfrentamento à pandemia da COVID-19. Frente pela Vida, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32BXrfJ>>.

BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. C.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, (26), 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Bolsa Família e Cadastro Único no seu município, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jey5dI>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel coronavírus, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3aQwqpg>>.

CAMERA, S.; WEGNER, R. Direito humano à alimentação, (in)segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. Revista de Direito Internacional, 14(1), 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2CE2EbK>>.

CAMPARA, J. P.; VIEIRA, K. M. Beneficiários do Programa Bolsa Família: relações com as finanças e impacto na satisfação global de vida. Revista Nova Economia, 26(3), 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3h3abje>>.

CARNEIRO, D. F. Práticas alimentares e estratégias de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional de famílias em vulnerabilidade social. Dissertação (Mestrado Segurança Alimentar e Nutricional) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wqk9TM>>.

CASTRO, I. R.R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. Cadernos de Saúde Pública, 35(2), 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/32o1Ana>>.

COSTA, G. N.; AGUIAR, D. R. D. Avaliação da situação nutricional no Brasil: efeitos regionais e da renda. Revista de economia e agronegócio, 17(1), 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3eCyIKp>>.

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3fA7WDV>>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. DIEESE. Custo da cesta básica aumenta em 10 capitais. Nota à imprensa. Disponível em: <<https://bit.ly/3h03HBE>>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. DIEESE. O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19. Nota técnica nº 232, 3 de abril de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32kHb2q>>.

DICKINSON M. Food frights: COVID-19 and the specter of hunger. Agric Human Values. Springer, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Oshvsv>>.

ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. G. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. In: DELGADO, A. L. M. et al. (Org.). Gestão de políticas públicas de direitos humanos – coletânea. Brasília: ENAP, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/32oG9IZ>>.

EVANS, D; OVER, M. The economic impact of COVID-19 in low-and middle-income countries. Center for Global Development, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eAmDp5>>.

FERREIRA, V. A.; MAGALHÃES, R. Práticas alimentares de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na perspectiva da promoção da saúde. Revista Saúde e Sociedade, 26(4), 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3fzTCv7>>.

FREITAS, M. C. S; PENA, P. G. L. Fome e pandemia de covid-19 no Brasil. Tessituras Revista de Antropologia e Arqueologia, 8(1), 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Oy4kpO>>.

GENTILINI, U. et al. Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OyzjIE>>.

HOYOS, C. J. C.; D'AGOSTINI, A. Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: convergências e divergências. Revista NERA, 19(35), 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/395F2Zy>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZzLyor>>.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A. et al. (Org.). A. Nutrição em Saúde Pública. São Paulo: Rubio, 2011.

LEÃO, M. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wo67Cs>>.

MACHADO, R. L. A. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Presidência da República, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2WoBIJs>>.

MALUF, R. S. Tempos sombrios de pandemia e fome: responsabilidades da pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. Revista Segurança Alimentar e Nutricional, 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/393DXI7>>.

OLIVEIRA, T. Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: HUCITEC, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO. FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3fC2eBo>>.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEFE. OXFAM. O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. OXFAM – Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3eADiJ8>>.

PRATES, I.; BARBOSA, R. J. Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade. Nota Técnica nº 5: Dificuldades com o aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência. Políticas Públicas & Sociedade Disponível em: <<https://bit.ly/2TaV3qC>>.

SILVA, J. G. D.; GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. D. Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2WqR6Q1>>.

SILVA, J. G. DA. Agora, defender-se do vírus... E depois? Revista Segurança Alimentar e Nutricional, 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3gYJIn0>>.

SOARES, S. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. Revista de Direito Sanitário, 19(2), 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/395EZNm>>.

SOUZA, D. O. A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 25(1), 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/394DRtA>>.

SOUZA, J. C. Acesso à alimentação especial no Brasil: política pública e direitos humanos. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2OyynOI>>.

SPERANDIO, N. et al. Impacto do Programa Bolsa Família no consumo de alimentos: estudo comparativo das regiões Sudeste e Nordeste do Brasil. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 22(6), 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3eHZn8R>>.

SUZART A. S. et al. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: um estudo de caso. Revista Baiana Saúde Pública, 41(3). Disponível em: <<https://bit.ly/2CLeIYD>>.

TAKEUTI, D.; OLIVEIRA, J. M. Para além dos aspectos nutricionais: uma visão ambiental do sistema alimentar. Revista de Segurança Alimentar e Nutricional, 20(2). Disponível em: <<https://bit.ly/2OuK4pb>>.

TAN, M. et al. Obesity and covid-19: the role of the food industry. BMJ, 369, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eVjgcq>>.

WEINGÄRTNER, L. The concept of food and nutrition security. International Training Course Food and Nutrition Security Assessment – Instruments and Intervention Strategies. German Agency for Technical Cooperation, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/30lslpC>>.