


A TRAJETÓRIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: ANÁLISE HISTÓRICA, REFERÊNCIAS DA OBRA “HISTÓRIA DA ALIMENTAÇÃO NO BRASIL” E O PLANO PLURIANUAL 2024-2027

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.668112527037>

Data de aceite: 12/03/2025

Mariana Seifert Bazzo

Doutoranda em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em “Estudos sobre Mulheres – Gênero, Cidadania e Desenvolvimento” pela Universidade Aberta de Portugal (2018). Pós-graduada em Justiça Europeia dos Direitos do Homem pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal (2008). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná (2004).

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Regulação Comercial e Financeira pela London School of Economics and Political Science (LSE). Procurador do Estado do Paraná.

RESUMO: Este artigo tem como propósito apresentar de maneira concisa a evolução histórica do Direito à Alimentação, com ênfase na proteção de crianças e adolescentes no Brasil. Para isso, adota-se uma abordagem baseada na legislação nacional e internacional, com destaque para as normas do Direito Financeiro, especialmente o atual Plano Plurianual. Além disso, o estudo estabelece uma análise crítica da temática em diálogo com a obra *História da Alimentação no Brasil*, de Câmara Cascudo, evidenciando a relevância dos estudos sobre a História da Alimentação para uma compreensão mais ampla do Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Alimentação, Direitos da Criança e do Adolescente, Orçamento, Plano Plurianual, História da Alimentação no Brasil.

1 | INTRODUÇÃO

“(…) No Egito “Assegurar a cada um uma quantidade suficiente de alimentos representava uma garantia de ordem social para um Estado “ético” como aquele no qual reinava o faraó. É com certeza nessa perspectiva que se deve interpretar a máxima de Ptahhotep, um sábio dos meados do terceiro milênio: “O homem que tem a barriga vazia é um [potencial] acusador”, assim como o conselho dado pelo faraó Kheti a seu filho Merikare sobre a maneira de controlar rebeliões: “Um pobre pode se tornar um inimigo, um homem que passa necessidades pode se tornar um rebelde. Acalma-se uma multidão que se rebela com comida; quando a multidão está encolerizada, devemos encaminhá-la para o celeiro”¹

O trecho da obra *História da Alimentação no Brasil* destaca a importância do diálogo entre estudos históricos e o Direito, evidenciando como a alimentação está intrinsecamente ligada à construção de políticas públicas e normativas.

Neste trabalho, a partir da leitura da obra de Luís da Câmara Cascudo, busca-se estabelecer um paralelo entre suas descrições e outros estudos contemporâneos, com ênfase na visão do médico Josué de Castro. Essa análise permite compreender o surgimento de uma verdadeira história da fome no Brasil e as bases que fundamentaram a criação de marcos legais voltados ao direito à alimentação adequada no país.

Além disso, discute-se a atual abordagem desse direito, com foco especial na alimentação de crianças e adolescentes, destacando sua relação com o princípio constitucional da prioridade absoluta (Art. 227 da CF). No contexto orçamentário, examina-se a inserção dessas diretrizes no **Plano Plurianual vigente**, identificando os eixos, objetivos estratégicos e programas destinados à promoção da segurança alimentar e nutricional dessa população.

2 | DIÁLOGOS COM A OBRA “HISTÓRIA DA ALIMENTAÇÃO NO BRASIL” DE CÂMARA CASCUDO.

A obra *História da Alimentação no Brasil*, de Câmara Cascudo, foi escrita na década de 1960 e tem como ponto de partida sua vivência na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte. O autor concluiu esse extenso trabalho após mais de **duas décadas de pesquisa**, iniciada, segundo registros, em **1943**. A obra apresenta uma abordagem **histórica e sociológica da alimentação**, explorando os hábitos alimentares brasileiros ao longo do tempo.

Dialogando com estudiosos como **Josué de Castro e Gilberto Freyre**, Cascudo analisa a formação da culinária nacional a partir da fusão das tradições **indígena, africana e portuguesa**. Seu estudo vai além da descrição gastronômica, abrangendo **aspectos sociais** como costumes, crenças, superstições e o próprio ritmo da vida cotidiana.

1 FLANDRIN, Jean Louis; MONTANARI, Massimo (orgs.). *História da alimentação*. 5ª ed., São Paulo: Estação Liberdade, 2007, p. 125.

No início da obra, o autor destaca:

“(...) Andei uma temporada tentando Josué de Castro, em conversa e carta, para um volume comum e bilíngue. Ele no idioma da nutrição e eu na fala etnográfica. O Anjo da Guarda de Josué afastou-o da tentação diabólica. Não daria certo. Josué pesquisava a fome e eu a comida. Interessavam-lhe os carecentes e eu os alimentados (...)”²

Contemporâneo do médico **Josué de Castro** (1908-1973), autor das influentes obras *Geografia da Fome* e *Geopolítica da Fome*, que teve um papel fundamental na formulação de legislações voltadas ao direito à **alimentação**, Câmara Cascudo, em *História da Alimentação no Brasil*, adota uma abordagem diferente. Enquanto Josué de Castro analisa a fome sob uma perspectiva crítica e estrutural, Cascudo foca na categoria do **paladar**, ou seja, na alimentação daqueles que já estão supridos, sem centralizar sua narrativa nas populações mais vulneráveis.

Entretanto, mesmo sem essa intenção explícita, a descrição detalhada da pesquisa de Cascudo acaba por revelar a mesma **realidade desigual** que Josué de Castro denunciava: a exclusão de amplas parcelas da população do **direito à alimentação adequada e à segurança alimentar**.

Ao tratar da **privação alimentar entre grupos vulneráveis**, incluindo crianças e adolescentes, o autor menciona passagens sobre a alimentação de **“escravos e pobres”**, destacando, ainda que de forma indireta, a desigualdade social na história alimentar do Brasil:

Saint-Hilaire indica a bananeira entre as plantas que acompanham a cultura humana no campo. “Onde estiveram as habitações encontrei plantas que parecem acompanhar a nossa espécie; laranjeiras e bananeiras ofereciam ainda seus frutos ao viajante” (9) e tanto constituíam “grande recurso para os pobres, que os comem com farinha de milho”³

O coronel Léon Pales, *L’Alimentation en A.O.F.* (O. R. A. N. A. Dakar, 1954), escreve sobre a indispensabilidade do cuscuz, mencionando os couscous com ou sem amendoim, com peixe seco ou com carnes. No Brasil, pela humildade do fabrico, era manutenção de famílias pobres e circulando entre consumidores modestos. Julgava-se comida de negros, trazida pelos escravos porque provinha do trabalho obscuro da gente de côr, distribuído à venda nos tabuleiros, apregoado pelos mestiços, filhos e netos das cuscuzciras anônimas⁴.

(...) Já no Rio de Janeiro a farinha de mandioca figurava inevitavelmente na comida do escravo, ao lado do feijão-prêto que que assumira realce desde finais do séc. XVIII. No tempo de Debret os “escravos nas fazendas alimentavam-se com dois punhados de farinha sêca, umedecidos na bôca pelo sumo de algumas bananas ou laranjas. . . A alimentação do negro numa propriedade abastada compõe-se de canjica, feijão- prêto, toucinho, carne-sêca, laranjas, ba nanas e farinha de mandioca. Essa alimentação

2 CASCUDO, Luís da Câmara: *História da Alimentação no Brasil*. Belo Horizonte, Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1983, pp. 11/12.

3 Idem, *ibidem*, p. 122.

4 Idem *ibidem*, p. 207.

reduz-se, entre os pobres, a um pouco de farinha de mandioca umedecida, laranjas e bananas. É permitido, entretanto, ao negro mal alimentado aplicar o produto da venda de suas hortaliças na compra de toucinho e carne-seca. Finalmente, a caça e a pesca, praticadas nas suas horas de lazer, dão-lhe uma possibilidade de alimentação mais-suculenta (...) O mesmo escreveria posteriormente Rugendas: “A alimentação dada pelos senhores aos escravos consiste em farinha de mandioca, feijão, carne-seca, toucinho e banana” (24). Informava Carl Seidler, vendo o Brasil do Imperador D. Pedro I: - “A alimentação habitual dos escravos na Capital consiste em farinha de mandioca, feijão, arroz, toucinho e bananas; no interior do país, mormente nas casas mais pobres, às vezes têm que se contentar durante meses com laranja e farinha. Não se acreditaria que com semelhante alimento pudesse um homem conservar sua força e saúde (...)”⁵

Seidler observava que “se bem que não muito saborosa, extremamente útil é a banana que serve de principal alimento aos negros e classes mais pobres” (22), o que continua verídico.⁶

A comida do escravo era a mesma das classes mais humildes e pobres do Império. Apenas era mais regular, diária, segura em sua limitação e com possibilidades ocasionais de melhorias festivas.⁷

E mesmo falando sobre a realidade de Portugal:

“Comem os pobres uma espécie de pão nada bom, que todavia é barato, feito de trigo do país, todo cheio de terra, porque não costumam joear-lo, mas mandá-lo moer aos seus moinhos de vento, tão sujo como o levantaram da eira (...)”⁸

Finalmente, especificamente sobre crianças enquanto ainda longe de se tornarem verdadeiros sujeitos de direitos com prioridade absoluta: “(...) *A obrigação feminina de servir ao homem, cansado do trabalho, excluiu-a da refeição comum. Os homens comiam sozinhos. As mulheres e as crianças depois (...)*”⁹.

A obra em tela *opõe a universalidade da fome, como questão da ordem da natureza, à especificidade do paladar, percebendo-o como fenômeno sócio- histórico e cultural*¹⁰, contudo, expõe nitidamente fatores de insegurança alimentar de populações vulneráveis, incluídos, por certo, crianças e adolescentes.

Dessa forma, percebe-se que os relatos presentes na obra *História da Alimentação no Brasil* também desempenham um papel fundamental como registro de um contexto histórico que evidenciava a necessidade de avanços na garantia do **direito à alimentação adequada**.

5 Idem ibidem, p. 223.

6 Idem, ibidem, p. 234.

7 Idem, ibidem, p. 238.

8 Idem, ibidem, p. 319.

9 Idem, ibidem, p. 48.

10 OLIVEIRA, Luiz Antonio. CAVIGNAC, Julie. “Na cozinha com Câmara Cascudo: história, etnografia e folclore nos estudos da alimentação no Brasil”. *ACENO*, Vol. 4, N. 7, p. 225-236. Jan. a Jul. de 2017. Cultura Popular, Patrimônio e Performance (Dossiê).

3 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

Diretamente vinculado ao direito à vida, o direito humano à alimentação adequada no Brasil tem se consolidado em diálogo com os princípios da soberania alimentar e da segurança alimentar e nutricional.

No entanto, é importante destacar que essa concepção é relativamente recente. A compreensão da fome como um problema global emergiu apenas após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e no Brasil, a implementação de políticas públicas voltadas à alimentação teve início apenas durante o Estado Novo, sob a gestão do presidente Getúlio Vargas. Foi na década de 1940 que surgiram a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), iniciativas destinadas a garantir assistência alimentar aos trabalhadores, fundamentadas na ideia do chamado “mito da ignorância”:

Entre as décadas de 1940 e 1960, conforme ressaltado por Lima (2000), a EAN esteve fundamentada no mito da ignorância, que é considerado fator determinante da fome e da desnutrição na população de baixa renda, grupo para o qual estas ações educativas eram destinadas. Uma das bases das políticas de alimentação e nutrição nesta época foi sua vinculação às campanhas de introdução de novos alimentos e às práticas educativas (BOOG, 1997). Desta forma, objetivava-se uma mudança no comportamento alimentar do pobre, através do desenvolvimento de instrumentos que o ensinassem a comer (VALENTE, 1986; LIMA, 2000; LIMA *et al.*, 2003)¹¹.

Durante esse período, o médico Josué de Castro desempenhou um papel fundamental no combate à fome, tanto como gestor do SAPS (Serviço de Alimentação da Previdência Social) e da CNA (Comissão Nacional de Alimentação), quanto como pesquisador e articulador de políticas públicas. Sua atuação também foi essencial para a criação da Ascofam (Associação Mundial de Luta contra a Fome), reconhecida como a primeira organização não governamental internacional dedicada exclusivamente à questão da fome e às políticas voltadas para sua erradicação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, já estabelecia em seu **Artigo 25** que *“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação (...)”*. O conceito de “direito humano à alimentação adequada” surge formalmente no **Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, tratado internacional posteriormente ratificado pelo Brasil por meio do **Decreto nº 591, de 1992**.

Durante o período do Regime Militar, a CNA foi extinta e substituída pelo INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), que passou a coordenar diversos programas voltados às populações em situação de vulnerabilidade social, abrangendo políticas de segurança alimentar e nutricional. A **Lei nº 5.829/1972**, que criou o INAN, estabeleceu

11 CAIXETA NETO, Ademar Gonçalves. “Educação alimentar e nutricional: histórico e políticas La educación alimentaria y nutricional: historia y políticas.” *EFDeportes.com, Revista Digital*. Buenos Aires, Año 18, Nº 179, Abril de 2013.

em seu **Artigo 2º** que caberia ao instituto: **(I)** assessorar o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, incluindo educação nutricional; **(II)** elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), supervisionar sua implementação e avaliar periodicamente seus resultados; e **(III)** atuar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição no país.

Com a promulgação da **Constituição Federal de 1988**, o direito à alimentação foi reforçado dentro de um amplo arcabouço normativo, especialmente com a regulamentação da **Seguridade Social e da Assistência Social**, além da inclusão dos direitos sociais no **Artigo 6º da CF**. Mais adiante, em 1992, após o escândalo de corrupção que culminou no impeachment do presidente Fernando Collor, houve uma intensa mobilização da sociedade civil, impulsionando iniciativas como a **Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida**, movimento de grande relevância para a consolidação das políticas públicas de combate à fome no Brasil:

Fundada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania nasceu em 1993, formando uma imensa rede de mobilização de alcance nacional para ajudar 32 milhões de brasileiros que, segundo dados do Ipea, estavam abaixo da linha da pobreza. Criada no auge do Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida se transformou no movimento social mais reconhecido do Brasil. Seu principal eixo de atuação é uma extensa rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizada, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias, mas com participação de todos os setores sociais.¹²

No âmbito financeiro, a década de 2000 marcou um avanço significativo com a destinação de um orçamento específico para a área, além da implementação do **Programa Fome Zero**, que englobava iniciativas como o **Programa Bolsa Família**. Nesse período, também foi instituído o **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, com vigência de 2012 a 2015, reforçando as estratégias para garantir o direito à alimentação.

Um marco importante dessa época foi a **Lei nº 11.346/2006**, que criou o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada por meio da integração de políticas públicas.

Já em 2022, com a mudança de governo após as eleições, o grupo de transição propôs a criação do **Ministério da Agricultura Familiar e da Alimentação Saudável**, demonstrando uma possível reestruturação na gestão das políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional no país.¹³

¹² <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>

¹³ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/30/grupo-da-transicao-sugere-criacao-do-ministerio-da-agricultura-familiar-e-da-alimentacao-saudavel.ghtml>

4 | DIREITO À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E IMPACTOS NO PLANO PLURIANUAL VIGENTE

Desde 2010, a **Constituição Federal** passou a reconhecer expressamente a **alimentação** como um **direito social**, conforme estabelecido no **art. 6º**. No entanto, no que se refere especificamente a **crianças e adolescentes**, esse direito também está assegurado pelo **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, que em seu **art. 4º** determina:

“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” (grifo nosso)

A **prioridade absoluta**, garantida pelo **art. 227 da Constituição Federal**, não deve ser apenas um princípio formal, mas sim uma diretriz efetiva para a implementação de **políticas públicas estruturadas**. Essas medidas devem garantir o pleno acesso a direitos fundamentais para a infância e juventude, incluindo **programas de segurança alimentar e nutricional**, assegurando a proteção integral desse público:

Por absoluta prioridade entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveriam asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar poder ao governante¹⁴

Trata-se de imposição ao Estado do dever de estabelecer políticas, planos, ações, programas, serviços, para salvaguarda de direitos das crianças e adolescentes. Nesse sentido, convém se reafirmar que referido mandamento se opera em todas as esferas *“seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar, o interesse infantojuvenil deve preponderar”*¹⁵.

No âmbito orçamentário, o princípio da **prioridade absoluta** também se evidencia, sendo incorporado à lógica do **orçamento-programa**, que busca estabelecer diretrizes claras para a alocação de recursos, prevendo ações concretas e definindo as principais prioridades da administração pública:

Uma das transformações mais fundamentais no âmbito do orçamento público foi aquela que permitiu sua compreensão para além de ser simplesmente um ato pelo qual o Poder Legislativo conhece o que está sendo feito pelo Executivo. O orçamento público, como expressão de um consenso político, assume hoje o caráter de programa de governo. Isto é, antecipa o plano de trabalho do governo e define os ramos de sua atuação¹⁶.

14LIBERATI apud LEPORE, Paulo Eduardo [et al]. *Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo*. 10ª ed., - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 85.

15MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 66.

16 OLIVEIRA, R. F (Coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 201, p. 70.

Trata-se, portanto, de verdadeira garantia orçamentária, de acordo com o exposto no art. 227, *caput* da Constituição Federal de 1988 e arts. 90, §2º, 100, par. único, inciso III e 260, §5º, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

O cumprimento deste verdadeiro comando normativo, decorrente do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, exige a adequação dos orçamentos públicos dos diversos entes federados às necessidades específicas da população infantojuvenil, através da previsão dos recursos indispensáveis à implementação de políticas básicas (art. 87, inciso I do ECA), políticas e programas de assistência social (art. 87, inciso II, do ECA) e programas de prevenção, proteção especial e socioeducativos (arts. 88, inciso III c/c 90, 101, 112 129, todos do ECA), com foco prioritário no atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Os orçamentos dos diversos órgãos públicos (cf. art. 90, §2º, do ECA) devem contemplar os planos de ação e de aplicação de recursos destinados à criação, manutenção e ampliação de uma "rede de proteção" à criança e ao adolescente, nos moldes do que for deliberado pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inciso II, do ECA e arts. 227, §7º c/c 204, da CF), de acordo com as demandas e prioridades apuradas junto aos Conselhos Tutelares (art. 136, inciso IX, do ECA), Justiça da Infância e da Juventude e demais órgãos de defesa dos direitos infantojuvenis, bem como aquelas apontadas nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente realizadas.¹⁷

Quando se trata do direito à alimentação, é essencial que o orçamento priorize a alimentação de crianças e adolescentes, em conformidade com as disposições constitucionais. Nesse sentido, destaca-se a relevância de enfrentar a problemática da **insegurança alimentar**, garantindo recursos e políticas eficazes para sua mitigação:

"(...) A fome e a desnutrição afetam o crescimento, a saúde, o humor e a cognição da criança (VALENTE, 2002). A falta de alimentação constante e adequada durante o dia ocasiona a diminuição de glicose no sangue o que acarreta em dificuldade de concentração de crianças e adolescentes nas aulas (VALENTE, 2002). Nesse sentido o fornecimento de merenda escolar é de suma importância para a nutrição e o rendimento escolar da criança e do adolescente. Em muitos casos, é somente na escola que a criança obtém um alimento nutritivo e saudável. Embora o Brasil seja um país de grande área de terras produtivas e capaz de produzir variados alimentos, há falta de distribuição equitativa da terra e da comida. No país, as desigualdades regionais, sociais e econômicas são as causas da pobreza e da fome (...) As desigualdades e a falta de distribuição equitativa de alimentos também geram de um lado o sobrepeso e a obesidade infantil, e de outro a fome e a desnutrição. Em todo o país, crianças manifestam doenças ligadas à alimentação, quer porque estejam em um extremo (sobrepeso), quer porque estejam em outro (subnutrição). (...)"¹⁸

17 DIGIACOMO, Murillo José e Ildeara de Amorim. *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017, p. 10.

18 KIRCH, A. T. e COPATTI, L. "O Direito à Alimentação de Crianças e Adolescentes: Uma discussão acerca do papel dos poderes do Estado e da Sociedade Civil em prol da concretização" *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, 17(26). doi: 10.22171/rej.v17i26.839, 2014.

Entre os reflexos orçamentários essenciais e já implementados para garantir a efetivação do **direito à alimentação** de crianças e adolescentes, destacam-se os **programas de transferência de renda**, como o **Bolsa Família/Auxílio Brasil**, além da **alimentação escolar**, que muitas vezes representa a principal refeição para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no país.

No que diz respeito à merenda escolar, a **Lei nº 11.947/2009** estabelece que, no mínimo, **30% dos recursos** repassados pelo **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** aos estados, municípios e ao Distrito Federal, destinados ao **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, devem ser investidos na aquisição de gêneros alimentícios oriundos diretamente da **agricultura familiar e do empreendedor familiar rural**, incluindo suas organizações. A legislação ainda prioriza produtos provenientes de **assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas**.

Essa relação entre **agricultura familiar e alimentação escolar** reflete uma diretriz central da **Lei nº 11.947/2009**, que busca fortalecer a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, além de impulsionar a produção sustentável e fortalecer a economia local: *Ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; Ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.*

Todos esses programas demandam o emprego de recursos públicos e devem ganhar expressão no sistema brasileiro de planejamento orçamentário, que é formado por uma tríade legal composta por três leis ordinárias periódicas: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Esses três diplomas cumprem funções diversas, mas devem ser harmonizados entre si.

Nesse contexto, o PPA deve orientar o planejamento orçamentário a médio prazo (para um período de 4 anos), com a estipulação de programas orçamentários para esse período, além do estabelecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, de forma regionalizada (cf. art. 165, § 1º, da Constituição). A LDO orienta a elaboração e a execução da LOA, além de dispor sobre diversas matérias, especialmente no que diz respeito à condução da política fiscal (cf. art. 165, § 2º, da Constituição). A LOA, por fim, prevê as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, concretizando o planejamento orçamentário ao longo de sua execução (art. 165, § 8º, da Constituição, entre outros). Desse modo, o direito à alimentação, em sua vertente propriamente orçamentária, deve ser analisado à luz do PPA, da LDO e da LOA. Neste trabalho, enfatizaremos o PPA de 2024 a 2027, que efetivamente contempla os programas orçamentários, conectando-os às ações previstas na lei orçamentária anual.

A Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. O PPA 2024-2027 é desdobrado em uma **dimensão estratégica** (mais holística, composta pela visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos) e uma **dimensão tática** (de caráter mais concreto, detalhando os meios para alcançar a visão planejada, a partir dos programas, com seus objetivos, indicadores, metas, entregas, investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas). As referidas dimensões estão assim organizadas:

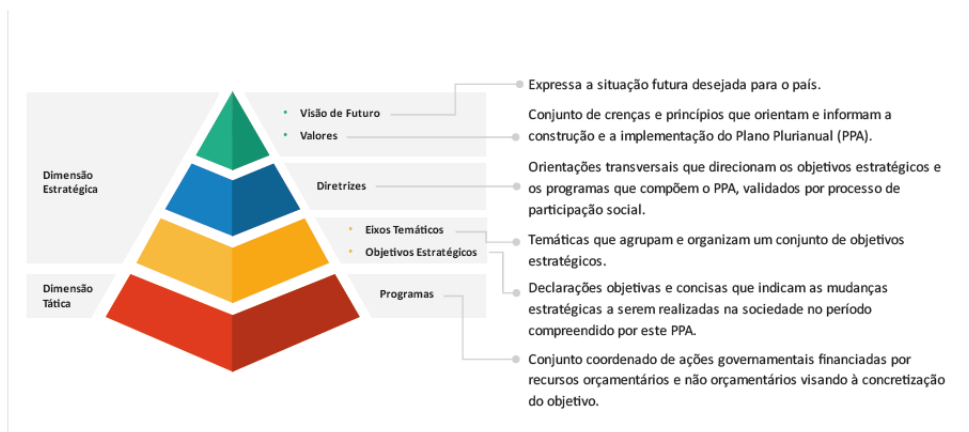


Figura 1: Dimensões do PPA 2024-2027

Fonte: Mensagem Presidencial PPA 2024-2027¹⁹

Quanto à dimensão estratégica do PPA, sua Visão de Futuro para 2027 é a seguinte: “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”. Naturalmente, é de se esperar que essa visão de futuro compreenda alimentação adequada.

Ainda na dimensão estratégica do PPA, o “Eixo 1 – Desenvolvimento Social e Garantia de Direitos” compreende o “Objetivo Estratégico 1.1 - Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social”. Ente os indicadores-chave selecionados para o acompanhamento dos resultados alcançados nesse Eixo está a **prevalência da desnutrição em percentual da população**. A Mensagem presidencial que acompanha o PPA ressalta a importância da segurança alimentar nesse Eixo²⁰:

O desenvolvimento social – a grande prioridade do governo na construção de um país socialmente mais justo e ambientalmente sustentável – se expressa pelo aumento contínuo da qualidade de vida dos brasileiros e pela redução persistente das desigualdades sociais.

19 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Mensagem presidencial – Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023, p. 22.

20 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Mensagem presidencial – Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023, p. 100.

O eixo Desenvolvimento social e garantia de direitos tem como prioridades o combate à fome, a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade e do acesso à educação pública e à saúde primária e especializada.

No imediato, contempla o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional e as mudanças sociais estruturais que, no médio e no longo prazo, levem a uma significativa redução da pobreza e das desigualdades sociais. Além disso, deve lidar com as diversas formas de discriminação e desrespeito aos direitos humanos. Esse eixo orienta o conjunto das políticas públicas da área social e elenca os principais desafios nessa área, descritos a seguir.

O Brasil tem um grande desafio pela frente: reduzir a fome e a insegurança alimentar grave, que afetam 33 milhões de brasileiros em pleno século XXI, o que é inaceitável para um país que se destaca como um dos maiores produtores de alimentos do planeta. A fome e a insegurança alimentar e nutricional no Brasil resultam da exclusão social, com milhões de brasileiros sem emprego e sem renda para comprar alimentos. Muitos nem sequer têm qualificação profissional mínima para se inserir no mercado de trabalho.

Para combater a fome e a insegurança alimentar de forma definitiva, é necessário implementar políticas de educação e capacitação, aumentar a oferta de trabalho e estimular o empreendedorismo para a geração de renda. Esses são, porém, fatores estruturais que amadurecem lentamente, não sendo a solução para se enfrentar o desafio imediato de assegurar pelo menos três refeições por dia às famílias pobres e miseráveis do Brasil. Diante da urgência, cabe aos governos, com o envolvimento de organizações da sociedade, garantir o direito à segurança alimentar e nutricional e a assistência social da população vulnerável, por meio de transferência de renda direta e condicionada, como o Bolsa Família, além do apoio adicional às famílias com crianças e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao mesmo tempo que se promove a inclusão produtiva.

É de se destacar que a alimentação também integra o “Eixo 2 – Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática”, que compreende o “Objetivo Estratégico 2.3. Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura”.

A dimensão tática do PPA 2024-2027, por seu turno, é esboçada em seis **Prioridades**:

1) Combate à fome e redução das desigualdades; 2) Educação básica; 3) Saúde – atenção primária e especializada; 4) Neoliberalização, trabalho, emprego e renda; 5) Novo PAC; e 6) Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Por fim, o PPA prevê programas relacionados diretamente ao tema da alimentação, notadamente o Programa “Segurança alimentar e nutricional e combate à fome”, no Eixo 1, e o Programa “Abastecimento e soberania alimentar”, no Eixo 2, entre outros programas indiretamente vinculados ao assunto. Os objetivos gerais e específicos de cada um desses Programas são destacados a seguir:

Programa: Segurança alimentar e nutricional e combate à fome	
Objetivo geral	Promover a produção, a oferta, o acesso e o consumo de água e alimentos adequados e saudáveis, com base em sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e resilientes, priorizando os grupos populacionais vulnerabilizados e fortalecendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> · Atuar em prol da promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em âmbito internacional com participação social; · Ampliar o acesso à água para consumo e produção para as famílias rurais do Cadastro Único, por meio da implantação de tecnologias sociais de armazenamento de água; · Apoiar a inclusão produtiva de famílias rurais do Cadastro Único por meio do desenvolvimento de um projeto produtivo com assistência técnica e transferência de um recurso não reembolsável; · Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários definidos na legislação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e os equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional; · Fomentar o desenvolvimento de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis; · Consolidar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), assegurando a coordenação intersetorial e federativa das políticas de combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do direito humano à alimentação adequada.
Programa: Abastecimento e soberania alimentar	
Objetivo geral	Ampliar a disponibilidade e o abastecimento de alimentos diversificados com base em sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, para a promoção da soberania alimentar
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> · Promover a formação de estoques de alimentos, contribuindo para a sustentação de preços aos produtores(as) e ampliando a oferta de produtos básicos no mercado interno; · Promover a comercialização e as compras públicas da agricultura familiar, assegurando a participação de povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, juventude rural e mulheres rurais; · Fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar para o abastecimento, por meio da promoção de empreendimentos familiares, associativismo e cooperativismo solidários, agroindustrialização e inclusão sanitária, assegurando a participação de povos.

Tabela 1: Objetivos gerais e específicos dos principais programas orçamentários referentes à alimentação

Fonte: Mensagem Presidencial PPA 2024-2027²¹

21 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Mensagem presidencial – Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023.

5 | CONCLUSÃO.

Entre as décadas de **1940 e 1960**, surgiram importantes estudos sobre a alimentação no Brasil sob uma perspectiva **histórica e sociológica**, com destaque para a obra *História da Alimentação no Brasil*, de **Câmara Cascudo**.

No mesmo período, o médico **Josué de Castro** desenvolveu pesquisas que marcaram o início de uma análise mais crítica sobre a **fome no país**, atuando não apenas como pesquisador, mas também como **ativista**, criando **organizações não governamentais** e influenciando as primeiras normativas nacionais voltadas ao **direito humano à alimentação**. Embora Câmara Cascudo afirme que sua abordagem dialoga, mas se distancia dos estudos de Josué de Castro, diversas passagens de sua obra evidenciam a **insegurança alimentar** enfrentada por camadas mais vulneráveis da população.

Este artigo revisitou esse **contexto histórico brasileiro** e traçou um panorama da evolução legislativa que culminou no reconhecimento da **alimentação como um direito constitucional** (art. 6º da CF), com especial proteção à **criança e ao adolescente**, reforçada pelo princípio da **prioridade absoluta**, inclusive no que se refere ao planejamento **orçamentário expresso no Plano Plurianual do quadriênio 2024-2027**.

Dessa forma, torna-se evidente a importância de articular os campos da **História da Alimentação** e do **Direito Financeiro**, a fim de compreender e estruturar **políticas públicas eficazes** no enfrentamento da **fome e da insegurança alimentar** no Brasil.

REFERÊNCIAS

AÇÃO DA CIDADANIA. Nossa história. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>. Acesso em 05.03.2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. *Mensagem presidencial – Plano Plurianual (PPA) 2024-2027*. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023.

BRASIL. *Lei nº 5.829, de 3 de novembro de 1972*. Regula a locação de imóveis urbanos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15829.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012-2015*. Brasília, DF: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Nacional_de_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_2012_2015.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

CAIXETA NETO, Ademar Gonçalves. Educação alimentar e nutricional: histórico e políticas La educación alimentaria y nutricional: historia y políticas. *EFDeportes.com, Revista Digital*, Buenos Aires, Año 18, Nº 179, abril de 2013. Disponível em: <https://www.efdeportes.com>. Acesso em: [data de acesso].

CASCUDO, Câmara. *Antologia da alimentação no Brasil*. Rio de Janeiro: LTC, 1977.

CASCUDO, Luís da Câmara. *História da Alimentação no Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1983.

DIGIACOMO, Murillo José; AMORIM, Ildeara de. *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017.

FLANDRIN, Jean Louis; MONTANARI, Massimo (orgs.). *História da alimentação*. 5ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

FREYRE, Gilberto. *Açúcar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

G1. *Grupo da transição sugere criação do Ministério da Agricultura Familiar e da Alimentação Saudável*. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/30/grupo-da-transicao-sugere-criacao-do-ministerio-da-agricultura-familiar-e-da-alimentacao-saudavel.ghtml>

KIRCH, A. T.; COPATTI, L. O Direito à Alimentação de Crianças e Adolescentes: Uma discussão acerca do papel dos poderes do Estado e da Sociedade Civil em prol da concretização. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, 17(26), 2014. DOI: 10.22171/rej.v17i26.839. Disponível em: <[link de acesso]>. Acesso em: [data de acesso].

LIBERATI apud LEPORE, Paulo Eduardo [et al]. *Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Luiz Antonio; CAVIGNAC, Julie. *Na cozinha com Câmara Cascudo: história, etnografia e folclore nos estudos da alimentação no Brasil*. *ACENO*, Vol. 4, N. 7, p. 225-236, jan./jul. 2017. *Cultura Popular, Patrimônio e Performance (Dossiê)*.

OLIVEIRA, R. F. (Coord.). *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

ONU. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adoptado pela Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: [data do acesso].